

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
COMBUSTIBLE
EN TEMPS DE GUERRE

LA HOUILLE, LE PÉTROLE
DANS LE DROIT DE LA NEUTRALITÉ MARITIME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 28 avril 1909, à 2 heures 1/2

PAR

JEAN C. PILIDI

Ancien élève diplômé de l'École des Sciences Politiques.

Président : M. RENAULT, professeur.

Suffragants : { *M. PILLET, professeur.*
M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DU
COMBUSTIBLE
EN TEMPS DE GUERRE

LA HOUILLE, LE PÉTROLE
DANS LE DROIT DE LA NEUTRALITÉ MARITIME

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 28 avril 1909, à 2 heures 1/2

PAR

JEAN C. PILIDI

Ancien élève diplômé de l'École des Sciences Politiques.

Président : M. RENAULT, professeur.

Suffragants : { *M. PILLET, professeur.*
M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, agrégé.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PRÉFACE

Envisagée sous ses deux aspects principaux, du ravitaillement des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres et de la contrebande de guerre, la question du combustible se présente comme une des plus complexes et des plus troublantes du droit de la neutralité maritime. Il y en a peu qui soulèvent, au moment de leur réglementation, un nombre aussi considérable de difficultés, provoquées par la nécessité de concilier des intérêts en présence à la fois plus contradictoires et plus indéniables, — parfois plus légitimes. Le cadre des conflits, que suscite entre neutres et belligérants toute question de neutralité, se trouve élargi pour le combustible par les différends qui surgissent au sein même des communautés neutre et belligérante, à un tel degré, qu'on pourrait souvent dire que les prétentions, que s'opposent les membres de ces communautés, sont quasi individuelles. Il n'est même pas rare de constater une absence complète d'unité de vues entre les théories soutenues par un même Etat aux différentes époques de son

histoire. Selon qu'il est neutre ou belligérant et selon ses sympathies ou ses intérêts au moment d'une guerre, il est enclin à soutenir des principes quelquefois diamétralement opposés. D'une manière générale, les controverses, qui s'engagent sur le sujet qui va nous occuper, portent l'empreinte des antagonismes nationaux, antagonismes d'autant plus irréductibles, qu'ils se trouvent dominés par des données naturelles et matérielles plus immuables. La question récente des concessions de dépôts de combustible et de stations navales vient, sous une phase nouvelle, compliquer le problème charbonnier, déjà fort embrouillé sous ses aspects anciens. Issue de l'absence de solution de ses devancières, elle n'aboutit elle-même qu'à une solution contestable, pire que le mal auquel elle veut remédier. Enfin, les trois questions concernant le combustible font partie intégrante de questions de droit des gens très générales, sur lesquelles encore, dans la doctrine comme dans la pratique internationales, l'entente est loin de régner. Dans ces conditions, leur solution se ressent nécessairement des imprécisions de ces dernières et en subit toutes les fluctuations. Ainsi, la solution de la question du ravitaillement en combustible dans les eaux neutres suit l'évolution de celle de l'asile maritime ; celle de la contrebande de guerre dépend de la définition générale de cette contrebande, de même que celle des concessions charbonnières et navales est subordonnée à la conception du droit de souveraineté territoriale des Etats. Chacune de ces trois questions a son domaine propre, mais grâce à leur objet commun, leurs solutions dernières sont intimement liées et exercent, les unes sur les autres, une répercussion certaine. C'est même à ce point de vue, qu'une étude d'ensemble devient, en la matière, aussi intéressante que nécessaire.

L'importance de la place qu'il convient de réserver au combustible, dans un essai de codification du droit de la guerre navale, ne peut être méconnue. Depuis le jour où la vapeur a été utilisée comme force de propulsion des marines militaires, aucune guerre ne s'est poursuivie sur mer, sans susciter des litiges graves, au sujet des transports de houille neutre pour le compte des combattants. Les circonstances absolument exceptionnelles de la dernière guerre, entre la Russie et le Japon, ont eu pour conséquence de placer, d'une façon retentissante, les charbonnages belligérants dans les eaux neutres au premier rang des dangers, susceptibles de compromettre éventuellement les relations entre neutres et belligérants. Quant à la question des dépôts de combustible, établis par une puissance, devenue dans la suite belligérante, sur un territoire neutre, elle laisse subsister un point d'interrogation, aussi bizarre que menaçant, à l'égard des événements politiques, qui viendront graviter autour des guerres de l'avenir. Les très grands efforts, faits à la Deuxième Conférence de la Haye, pour obtenir un accord international sur la question du combustible, ont donné à cette question un regain de vitalité, qui vient d'être prolongé par les travaux de la Conférence de Londres.

C'est à travers ces discussions que nous allons nous diriger. En essayant de les débarrasser de leurs naturels « impédiments patriotiques », pour rechercher leur valeur intrinsèque, seule capable de concourir à l'élaboration du Droit international, et pour les rapprocher par leurs points communs, nous tenterons moins de solutionner que de clarifier notre problème dans ses parties les plus obscures, par un examen impartial et aussi scientifique que possible. En contribuant modestement à une étude, que nous dési-

rons envisager à un point de vue avant tout juridique, nous espérons avoir accompli un travail nouveau dans son ensemble et dans quelques-unes de ses parties et, dès lors, pas complètement inutile.

★★

Pour la meilleure intelligence des lignes qui vont suivre, nous tenons à indiquer le plan que nous avons suivi.

Nous avons consacré un chapitre spécial à chacune des trois grandes questions qui se posent, dans le domaine du droit des gens, pour le combustible et que nous avons signalées plus haut. Bien entendu, nous avons accordé la plus large extension à celle des approvisionnements en territoire neutre, car, ainsi que nous allons le voir, c'est bien celle-ci qui renferme la clef du problème houiller ou pétrolifère tout entier. Ayant débuté par des notions générales, relatives au ravitaillement des navires de guerre au point de vue technique et économique, concernant par conséquent les moyens et les ressources propres des diverses puissances en cas de conflit maritime, nous avons ordonné nos trois chapitres selon les difficultés croissantes pour ces puissances de se dispenser du concours neutre. Par conséquent, aussi surprenant que cela puisse paraître, nous avons classé en tête le chapitre sur les concessions, car ce chapitre se réfère à un procédé de ravitaillement qui, s'il était reconnu juridiquement légitime, écarterait, à proprement parler, au cours d'une guerre, l'intervention des neutres en faveur des belligérants qui en font usage. Ensuite, nous avons fait précéder le chapitre sur la contrebande par celui des approvisionnements dans les eaux pacifiques, car ce

dernier implique pour les belligérants l'obligation d'aller chercher dans les ports étrangers une aide qu'ils attendent, le plus souvent, chez eux dans la première hypothèse. Enfin, nous avons réuni dans un chapitre final l'ensemble des travaux de la Deuxième Conférence de la Paix, relatifs au combustible, préférant de beaucoup présenter cette Conférence, comme la conclusion logique de notre étude, que de rattacher respectivement les questions de neutralité et de contrebande, se rapportant à notre sujet et discutées par les Plénipotentiaires de la Haye, aux paragraphes d'histoire diplomatique de nos chapitres précédents.

Dans une annexe spéciale nous publions quelques documents importants de la Conférence de Londres.

INTRODUCTION

Notions générales sur le ravitaillement en combustible des marines militaires envisagé au point de vue technique et économique.

SECTION I. — La consommation de houille à bord des navires de guerre.

— I. Facteurs de son accroissement : nombre, tonnage et vitesse des bâtiments de combat. — II. Eléments contraires : 1) Action supplétive de la turbine sur les anciens appareils moteurs ; 2) Emploi du pétrole comme succédané du charbon.

SECTION II. — Les difficultés techniques et matérielles du réapprovisionnement en combustible. — I. Faible capacité des soutes des navires. — II. Imperfection des modes de ravitaillement. — III. Qualité du combustible. — IV. Organisation des points d'appui.

SECTION III. — La répartition des richesses minérales combustibles entre les différents pays. — I. Houille. — II. Pétrole.

SECTION I. — La consommation de houille à bord des navires de guerre.

I

Il est exact de dire que le navire de guerre moderne est une véritable usine. Les officiers sont moins des marins que des ingénieurs, les hommes de l'équipage moins des matelots que des mécaniciens, électriciens, chauffeurs. Cette

usine a besoin, pour sa propulsion et son fonctionnement, d'une force motrice qui lui est fournie par le charbon, et aussi, quoique dans une mesure très restreinte encore, par le pétrole. Mais tandis qu'il est facile dans une usine ordinaire, de régler les approvisionnements en combustible sur les besoins industriels, le navire de guerre doit emporter avec lui dans ses soutes, la houille qui est indispensable à ses chaudières. Or, comme il ne peut en emporter qu'une quantité restreinte, et que, d'autre part, la consommation en est énorme, immédiatement se pose la grave question du ravitaillement, qui, même au simple point de vue matériel, en dehors de toute préoccupation d'ordre juridique, ne laisse pas de causer au commandement, en temps de guerre, de grandes et sérieuses difficultés.

La consommation du charbon à bord des navires tend d'ailleurs à augmenter, d'année en année, sous l'influence d'un double élément. C'est que, en premier lieu, la force numérique des escadres et flottes augmente constamment, du moins chez les grandes puissances maritimes, en même temps que le tonnage de chaque navire, considéré isolément, devient de plus en plus grand. En second lieu, la vitesse est devenue un des facteurs importants dans les évolutions des escadres modernes. On cherche à l'accroître sans cesse, non seulement pour les navires n'ayant qu'un faible rayon d'action, comme les torpilleurs et contre-torpilleurs, ou pour ceux qui sont destinés à faire le service d'éclaireur ou à donner la chasse, comme les croiseurs-cuirassés, mais aussi pour les cuirassés. Or, il est bien évident que l'accroissement du tonnage et celui de la vitesse entraînent des consommations de combustible de plus en plus grandes.

Le tonnage des cuirassés qui, il y a une quinzaine d'an-

nées, ne dépassait que rarement 10.000 tonnes, atteint aujourd'hui souvent 18.000 tonnes (1). Il est vrai qu'à cet égard en France, les constructions navales n'ont pas été poursuivies dans le même esprit que chez la plupart des autres grandes nations. Ce pays est, cependant, entré à son tour dans cette voie, puisque six cuirassés du type *Danton* de 18.000 tonnes viennent d'être achevés, ou sont en cours de construction. Mais les navires en service ne sont pas d'un tonnage supérieur à 15.000 tonnes (2). Il est question de mettre en chantiers, en 1909, six nouveaux cuirassés et le Conseil Supérieur de la Marine aurait conclu à une augmentation de puissance, et par conséquent aussi à une augmentation de tonnage. Les avant-projets présentés avaient pour objet des unités qui, d'après les informations publiées, auraient un tonnage voisin de 21.000 tonnes et vraisemblablement supérieur à ce chiffre (3).

L'Angleterre a en service le *Dreadnought* de 19.457 tonnes et construit en ce moment trois nouveaux navires du même type, qui seront mis en service au plus tard en 1910. Le même pays a, en outre, 9 navires de plus de 15.000 tonnes des types *King-Edward* et *Nelson*. Ajoutons qu'il pourra mettre en service, à bref délai, 3 croiseurs du type *Indomptable*, de 17.500 tonnes, marchant à 25 nœuds, alors que les 2 plus grands navires français du même ordre,

(1) Les renseignements que nous donnons, au cours de cette étude, en ce qui concerne la composition des flottes, les navires en construction, leur tonnage et leur vitesse, sont extraits des deux articles publiés, le premier par la *Ligue maritime française* de décembre 1907 : *Les flottes des grandes puissances à la fin de 1907*, et le second dans le *Génie civil* du 28 mars 1908 : *Les forces navales des cinq grandes puissances*.

(2) Le type *Démocratie*, lancé en 1903, n'a que 14.850 tonnes avec une vitesse de 19 nœuds.

(3) La *Marine française* du 1^{er} avril 1908, p. 213.

du type *Waldeck-Rousseau*, n'auront que 14.000 tonnes et 23 nœuds, et que le plus puissant des croiseurs actuellement en service, l'*Ernest-Renan*, a 13.640 tonnes seulement (vitesse 23 nœuds).

Les Etats-Unis vont d'ailleurs dépasser l'Angleterre, à ce point de vue, puisqu'ils ont construit le *Connecticut*, cuirassé de 20.000 tonnes, et l'*Utah*, de 20.500 tonnes, ce dernier pouvant réaliser une vitesse de 21 nœuds. Ils vont construire 3 cuirassés, qui auront vraisemblablement 25.000 tonnes. Leurs croiseurs-cuirassés s'acheminent également vers les grands types de 18.000 tonnes, puisque deux navires du type *North-Caroliner*, lancés en 1906 et en 1907, et qui au début de l'année 1908 n'étaient pas encore complètement achevés, ont 16.000 tonnes.

L'Allemagne a singulièrement accru la puissance de sa flotte depuis 1898. Le programme naval allemand de 1898 (loi du 8 avril 1898) fixait les constructions navales pour 5 ans et prévoyait l'existence en 1903 de 19 cuirassés, 8 garde-côtes, 12 croiseurs-cuirassés et 30 petits croiseurs, les cuirassés et gardes-côtes devant être déclassés et remplacés après 25 ans, les grands croiseurs après 20 ans, les petits après 15. Une nouvelle loi organique, du 14 juin 1900, intervenue après la guerre sud-africaine qui révéla la faiblesse militaire de l'Angleterre, fixa la composition de la flotte à 38 cuirassés, 14 croiseurs-cuirassés, 34 petits croiseurs et 96 destroyers. Les nouveaux navires devaient être construits avant 1920 et remplacés automatiquement, suivant l'échelle fixée en 1898. Ce plan comportait une augmentation de 11 cuirassés, 2 croiseurs-cuirassés et 4 petits croiseurs sur les prévisions de 1898. En outre, l'amirauté prenait immédiatement les mesures nécessaires, pour que ce programme fût achevé longtemps avant la date arrêtée,

dès 1914, en ce qui concernait les gros navires, et 1917, en ce qui concernait les autres. En 1905, le nouveau programme, présenté par l'amiral de Tirpitz, a ajouté au programme de 1900, six croiseurs-cuirassés, 7 petits croiseurs et a porté le nombre de destroyers de 96 à 144. La date d'achèvement du programme est restée fixée à 1917. Enfin, une loi tout récemment votée, en 1908, est venue réduire la durée de service des cuirassés de 25 à 20 ans, comme pour les croiseurs-cuirassés. Par conséquent, le déclassement se fera plus vite, et il faudra mettre en chantier chaque année un nombre plus grand de cuirassés, pour remplacer les unités qui passeront à la réserve. Cette dernière loi a donc pour objectif principal le rajeunissement de la flotte (1).

L'augmentation du tonnage n'est pas moins remarquable. Les quinze cuirassés allemands en service, lancés depuis 1900 et qui appartiennent aux trois types *Deutschland*, *Braunschweig* et *Wittelsbach*, ont 13.200 tonnes seulement, et les plus rapides donnent 18 nœuds. Les croiseurs-cuirassés ne dépassent pas 10.700 tonnes. Deux nouveaux cuirassés, qui entreront en service cette année, seront du type *Deutschland* et auront le même déplacement. Mais, par contre, les 22 nouveaux cuirassés, que l'Allemagne va construire de 1908 à 1917, auront tous, aux termes de la loi de 1908, un déplacement de 18.000 tonnes (2).

(1) Lémonon, *L'augmentation de la flotte allemande. Questions diplomatiques et coloniales*, 1908, p. 484 ; baron de Saint-Victor de Saint-Blancard, *L'effort naval allemand*, *Correspondant* du 25 mars 1908, p. 1076 et s.

(2) Voici un tableau de l'évolution des types allemands, d'après M. de Saint-Victor : « On passe des 5 *Kaiser* de 11.000 tonnes (série de 1898-1901) aux 5 *Wittelsbach* de 11 500 tonnes (série 1902-1903), puis aux 5 *Braunschweig* de 13.000 tonnes et aux 5 *Deutschland* de 13 200 tonnes (séries de 1904 à 1908). La progression des types de croiseurs-cuirassés

Les plus grands cuirassés japonais, qui entreront en service dans peu de temps, le *Satsuma* et l'*Aki*, auront 19.500 tonnes. Le Japon construit, d'ailleurs, 2 autres cuirassés qui seront achevés en 1910, mais il n'est pas possible d'en indiquer le tonnage. Tout ce que l'on a pu surprendre des secrets militaires japonais, c'est que ces deux navires auront un très gros déplacement, pas inférieur, certainement, à 21.000 tonnes (1).

La marine italienne, au contraire, ne paraît pas devoir s'orienter vers la construction des fameux mastodontes, dont le type le plus marquant est le *Dreadnought*. Ses 4 plus grands cuirassés, pourtant modernes puisqu'ils ont été lancés de 1904 à 1907, ne dépassent pas 12.650 tonnes (types *Roma* et *Napoléon*). Mais la marine de ce pays obéit à une conception différente de celle des grandes puissances navales. Elle s'efforce d'unir, dans un même navire, les qualités du cuirassé et du croiseur cuirassé, et, à cet effet, tout en donnant à ses navires une vitesse élevée (22 nœuds) et un rayon d'action très étendu, elle en diminue le volume (12.600 tonneaux), en réduisant l'armement aux grosses pièces (2).

suit une marche plus accidentée. Après le *Bismarck*, de 40.570 tonnes (1900), on trouve le *Prinz-Heinrich* (1902), les deux unités du type *Prinz-Adalbert* (1903-1904), puis les deux unités du type *Roos* (1905 et 1906), qui évoluent autour de 9.000 tonnes. Avec le *Scharnhorst* (1907) on remonte à 11.000 tonnes.

Quant aux croiseurs, d'après les *Hamburger Nachrichten*, les deux nouveaux croiseurs allemands, mis en chantier cette année, devront donner 30.000 chevaux et 27 nœuds; ils auront 4.500 tonneaux. Les nouveaux contre-torpilleurs donneront 14.000 chevaux et 35 nœuds. Cf. *Revue maritime*, décembre 1908, p. 676.

(1) Le *Génie civil*, dans son numéro du 28 mars 1908, cite trois cuirassés japonais A, B et C, qui devraient avoir 22.000 tonnes.

(2) Le nouveau croiseur italien *San-Giorgio*, qui a été lancé, le 27

Si nous résumons les différentes statistiques qui ont été publiées, nous constatons, en ne tenant compte que des seuls cuirassés et croiseurs-cuirassés n'ayant pas plus de 20 ans de date, que les puissances navales disposaient au 1^{er} janvier 1908 de (1) :

	CUIRASSÉS		CROISEURS-CUIRASSÉS		TOTAL	
	Nombre	Tonnage	Nombre	Tonnage	Nombre	Tonnage
Angleterre.....	53	680.000	38	477.000	91	1.157.000
Etats-Unis.....	26	345.000	24	170.000	50	515.000
France.....	23	290.000	13	160.000	36	450.000
Allemagne.....	25	297.000	10	96.000	35	393.000
Japon.....	12	165.000	10	56.000	22	221.000
Italie.....	10	124.000	6	39.000	16	163.000
Autriche.....	9	73.000	3	19.000	12	92.000
Total.....					242	2.991.000

Pour assurer la propulsion de ces énormes navires, il faut des machines d'une puissance très grande, qui consomment d'énormes quantités de charbon. Le *Patrie* qui a 14.800 tonnes doit, pour réaliser une vitesse de 17 nœuds

juillet 1908, à Castellamare, développera au tirage forcé 18.000 nœuds et donnera 22,5 nœuds. Le tonnage est de 9.832 tonnes. Cf. *Revue maritime*, *idem*, p. 679.

(1) Tableau emprunté à la *Ligue maritime française* de décembre 1907. A ces chiffres il faut ajouter ceux des navires de types moins importants : ainsi la France a 31 croiseurs protégés calant 108.500 tonnes, et, en outre, quelques croiseurs non protégés et des canonnières ; la valeur militaire de bon nombre de ces bâtiments est d'ailleurs nulle. Elle a, en outre, 67 contre-torpilleurs, 41 torpilleurs de haute mer, 40 sous-marins et 8 submersibles.

18, développer, avec ses 23 chaudières allumées, une puissance de 10.747 chevaux, et le *République*, avec 16 machines, 10.000 chevaux. Comme la consommation est, par cheval-vapeur et par heure, de 827 grammes pour le premier de ces navires, et de 774 pour le second, ils consomment respectivement par heure 1.100 kilogrammes et 800 kilogrammes.

A côté de ce premier élément, construction de navires de plus en plus grands, il en est un second, qui vient encore exercer sur la consommation du combustible à bord des navires une influence des plus considérables. C'est la vitesse. On s'efforce de donner aux navires une vitesse de plus en plus grande. Tandis que les cuirassés français, lancés en 1890 et 1891, ne donnaient que 16 nœuds, les plus récents donnent 18 nœuds (type *Démocratie*), 19 nœuds (type *Danton*) ou 19 nœuds 4 (type *Patrie*).

Le *Dreadnought* réalise une vitesse de 21 nœuds 6, et les nouveaux cuirassés anglais du même type, qui sont en cours de construction, auront une vitesse un peu plus grande encore. Le *Roma*, de la marine italienne, peut marcher à 22 nœuds. Les nouveaux cuirassés américains du type *Utah* sont indiqués comme devant donner 21 nœuds. Enfin, les Japonais auront les cuirassés les plus rapides, le *Satsuma* et l'*Alki*, avec, dit-on, 25 nœuds.

Cette dernière vitesse tend à devenir celle que doivent normalement posséder les croiseurs-cuirassés. L'*Ernest-Renan* donne et le *Waldeck-Rousseau* donnera (marine française) 23 nœuds. Le *Minotaure* anglais marche à 23 nœuds, l'*Indomptable* à 25 nœuds.

Enfin, pour les bâtiments de moindre importance, on s'efforce d'obtenir des vitesses plus considérables encore. Le record, à cet égard, est détenu en ce moment par le con-

tre-torpilleur *Mohawk*, de la marine anglaise, bâtiment de 800 tonnes, qui a donné 34 nœuds 5 aux essais (1).

C'est qu'en effet, la vitesse est un élément particulièrement important de la stratégie navale, presque aussi important que l'armement. C'est elle qui permet de choisir l'heure et le lieu du combat, de forcer l'ennemi à se battre, ou encore de lui refuser le combat, si on lui est inférieur en forces (2). C'est elle encore qui permet de poursuivre l'ennemi battu, ou de fuir s'il est victorieux ; de franchir rapidement un espace dangereux, de tourner l'ennemi, d'abandonner une base navale devenue mauvaise, pour en prendre une autre. Enfin, une escadre rapide est moins exposée à une attaque de torpilleurs, car plus la vitesse de l'escadre est grande, plus petit est l'angle sous lequel les torpilleurs peuvent attaquer.

Mais la vitesse a aussi un avantage tactique : elle empêche l'adversaire de contrarier un mouvement. Elle donne ainsi à l'initiateur de la manœuvre une supériorité marquée. Et même au point de vue de l'utilisation de l'armement, ce point, pour des raisons techniques que nous ne pouvons développer ici, a une importance considérable (3).

On ne doit cependant pas tomber dans l'exagération opposée. La vitesse maxima des navires de guerre, du moins des gros navires, n'est prévue que pour le moment du combat ou pendant le contact des adversaires. L'allure de route ne dépasse que rarement 10 nœuds. Cela, parce qu'une es-

(1) Le navire, actionné par des turbines, a cinq machines, dont trois pour la marche avant et deux pour la marche arrière.

(2) Dans les grandes manœuvres navales anglaises de l'été 1906, l'amiral May put, grâce à la vitesse supérieure de son escadre, refuser le combat à l'escadre supérieure en forces de l'amiral Wilson.

(3) Voir à ce sujet un article de la *Revue maritime* d'avril 1908, *L'importance de la vitesse dans la tactique et la stratégie*, p. 139.

cadre est souvent composée d'éléments hétérogènes, et que c'est l'allure du bâtiment le plus lent, qui règle nécessairement celle des plus rapides. De plus il importe de conserver les soutes aussi pleines que possible, pour le moment de l'action définitive, car à ce moment il faudra peut-être marcher pendant 2 ou 3 jours à l'allure forcée (1). Il importe encore, toujours dans le même but, de maintenir les machines dans le meilleur état possible. Or, le tirage forcé et l'allure rapide amènent en peu de temps des encrassements et des avaries qui, au moment décisif, pourraient être la cause d'un désastre. Enfin, les soutes pleines constituent une bonne protection, parce qu'elles limitent considérablement les effets des explosions d'obus (2).

D'ailleurs, on a observé que, dans la guerre russo-japonaise, la très grande vitesse n'a pas joué le rôle auquel on s'attendait. « Les croiseurs japonais dont la plupart avaient donné 22 ou 23 nœuds aux essais, n'ont guère eu à se servir de si grandes vitesses. Ils ont combattu à 12 nœuds, 15 nœuds au maximum. La poursuite même des navires fatigués n'en exigeait pas davantage : après l'action, les avaries de leurs cheminées (3), diminuant le tirage et par suite

(1) La bataille de Tsoushima, si nous tenons compte des manœuvres précédant le contact direct et la poursuite des navires russes, a duré en réalité du 27 mai à 4 h. 40, moment où l'éclaireur *Shinano-Maru*, en grande garde, signala, par la télégraphie sans fil, à l'amiral Togo, qui se trouvait à Masampo, l'approche de la flotte russe, jusqu'au 28 à 10 h. 40 du matin, où se place la reddition de l'amiral Nebogatof. Le contact direct avait été pris le 27, vers 11 heures, et la bataille s'engagea sur les 2 heures de l'après-midi. Cf. Le Cour Grandmaison, *Étude sur Tsoushima*, *Revue maritime*, février et mars 1908, p. 329 et 540.

(2) Commandant Davin, *Le charbon au point de vue naval*, *Revue des Deux-Mondes* du 15 juillet 1906.

(3) Les plus grands impédiments du navire de guerre moderne sont ses cheminées. Les grandes vitesses demandées exigent de nombreux

l'utilisation du combustible, ne leur permettaient pas de marcher bien vite. Ils n'ont pu rejoindre les croiseurs de Vladivostock qui ne filaient que 20 nœuds ; le *Novik*, de 25 nœuds, a été capturé par 2 croiseurs japonais qui n'en avaient jamais donné que 20 (1). »

Les navires russes, eux non plus, n'ont pas tiré grand parti de la vitesse. Les trois navires de Vladivostock, le *Russia*, le *Rorick* et le *Gromoboï*, ont été incapables d'arriver jusqu'à Port-Arthur et de forcer le blocus, bien qu'ils marchaient à 20 nœuds. A Chemulpo, le *Varyag* a été désarmé et fut obligé de rentrer au port avant d'avoir pu essayer de passer au travers de la ligne japonaise, à la vitesse de 23 nœuds. « L'*Askold*, à la bataille du 10 août, a réussi à s'échapper. Mais il l'a dû non à sa vitesse de 23 nœuds, qu'il était incapable de réaliser, ses cheminées étant trouées de part en part, mais à ce double fait que les Japonais n'avaient plus de munitions pour leur grosse artillerie et que quelques coups heureux du navire russe avaient créé parmi eux une certaine confusion (2). »

corps de chaudières [30-40]. Or l'utilisation des chaudières est fonction du tirage, et le tirage lui-même est fonction de la dimension des cheminées. C'est pourquoi les cuirassés et grands croiseurs actuels portent trois ou quatre immenses tuyaux qui atteignent jusqu'à 35 mètres de hauteur au-dessus de la flottaison, et 8-10 mètres de diamètre. On conçoit quel encombrement ces appareils apportent sur le pont, et la difficulté qui en résulte pour installer des pièces pouvant indifféremment tirer des deux bords. Les ingénieurs anglais espèrent arriver à la suppression radicale des cheminées par l'adoption d'un moteur à combustion lente. Les gaz, comprimés au sortir de l'appareil évaporatoire, évacueraient à la mer par leur propre pression. Un cuirassé muni de cette nouvelle disposition a été commandé par l'amirauté. (V. pour plus de détails, *Echo de Paris* du 19 avril 1908).

(1) Lieutenant X..., *La guerre russo-japonaise et le matériel naval*, *Revue de Paris*, 1905, t. V, p. 443.

(2) Charles Boc, *La marine qu'il nous faut*, Paris, 1906.

Par contre, la vitesse a servi à plusieurs des croiseurs protégés russes qui étaient à Tsoushima, à l'*Almaz*, qui a pu se réfugier à Vladivostock, et aux trois ou quatre navires de l'amiral Enquist qui parvinrent à Manille. Ils évitèrent, grâce à leur marche rapide, d'être enserrés dans le cercle que, par le mouvement tournant de l'amiral Togo, la flotte japonaise avait réussi à former autour de la principale escadre russe.

Quoi qu'il en soit de cette utilité pratique de la vitesse, — tout aussi discutée que la question de l'armement à adopter, — nous sommes amenés à constater qu'en fait on tend à faire prédominer de plus en plus cet élément sur les navires de guerre modernes. Il faut donc en tenir compte au point de vue des approvisionnements en combustible.

Or, la consommation de charbon augmente plus que proportionnellement à l'accélération de la vitesse (1). Il est presque exact de dire que, pour accélérer la vitesse, il faut augmenter suivant une progression géométrique la force propulsive (2). La cause de ce phénomène, — tout le monde

(1) Ainsi, les 4.500 tonnes de combustible d'un grand croiseur lui font parcourir 10.000 milles à la vitesse de 10 nœuds, et seulement 1.500 milles à 21 nœuds (V. *Revue de Paris*, octobre 1904).

(2) Le *Kaiser-Wilhelm II*, paquebot du *Norddeutscher-Lloyd*, déplaçant avec sa charge 26.500 tonnes, utilise 46.000 chevaux pour réaliser sa vitesse maxima, tandis qu'à demi-vitesse il suffit de 6.100 chevaux. On a traduit cette constatation d'une manière assez saisissante, de la manière suivante :

On a supposé qu'il fut possible de produire la force de propulsion avec des locomotives de trains de marchandises, telles qu'on les emploie sur les chemins de fer de l'Etat prussien, soit des locomotives de 800 chevaux. Pour la pleine vitesse il faudrait 57 à 58 locomotives, tandis que pour la vitesse réduite 7 à 8 suffiraient. Remarquons que, pour traîner le même poids de wagons à la vitesse habituelle des trains, il aurait fallu 24 de ces locomotives, soit 19.200 chevaux.

Au même point de vue nous croyons intéressant de donner le résultat

le sait —, réside dans la résistance que l'eau oppose à la marche du navire (1), résistance qui s'accroît avec la vitesse (2).

des essais du *Patric*, de la marine française, d'après le *Génie civil*, 1906, n° 50 :

	Puissance réalisée.	Consommation par cheval-heure	Vitesse
	I. H. P.	Kilogr.	Nœuds
Pleine puissance. . . .	47859	0,827	19,125
3/4 de puissance. . . .	44561	0,716	17,820
Petite allure	1233	0,590	7,89

Ce cuirassé consomme donc par heure, à la vitesse de 7 à 8 nœuds, moins d'une tonne de charbon (727 kilogr.), tandis qu'à celle de 17,8 nœuds, cette consommation monte à 8 1/4 tonnes, et à 19,1 nœuds à 14 3/4 tonnes.

(1) Cependant, à côté de la résistance de l'eau, il existe, au point de vue technique, une seconde cause qui rend difficile l'accroissement de la vitesse. C'est la mauvaise utilisation de la chaleur par toute machine à vapeur, qui vient encore augmenter les consommations de houille dans des proportions considérables. En théorie, le rendement des machines à vapeur est d'environ un quart, mais ce rendement, si faible qu'il soit, est encore un maximum jamais atteint dans la pratique. On peut s'en rendre compte en calculant directement la quantité de chaleur dégagée par le combustible dépensé et en le comparant au travail développé par une machine. On sait qu'un cheval-vapeur équivaut en force à 75 kilos par seconde ou 270.000 kilos par heure. Or, un kilo de houille dégageant en brûlant 8.000 calories, et une calorie équivalant à force à 425 grammes, un kilo de houille devrait produire par sa combustion 3.400.000 kilos à l'heure. Donc, en théorie, pour produire le travail d'un cheval-vapeur pendant une heure, il faudrait brûler une quantité de charbon égale à $270.000 : 3.400.000 = 0.080$ grammes. [La calorie est la quantité de charbon nécessaire pour élever de 0 à 1 degré centigrade la température d'un kilo d'eau]. Or, les appareils évaporatoires capables de fournir la vapeur aux puissantes machines modernes consomment 800 grammes par cheval-heure. Cela fait un rendement pratique inférieur à 10 p. 100, tandis que le rendement théorique est de 25 p. 100 !

(2) C'est ce qui explique les énormes consommations de charbon faites par les paquebots transatlantiques. C'est ainsi que le *Lusitania*, de la Cunard Line, déplaçant 45.000 tonnes, pour traverser l'Océan Atlantique à la vitesse de 24 à 25 nœuds, consomme 6.250 tonnes de charbon, soit 1.250 tonnes par jour, presque une tonne par minute.

II

1. — On peut se demander si la généralisation de l'emploi des turbines, à la place de la machine à piston, et l'utilisation du pétrole comme combustible, n'auront pas pour effet de diminuer dans une mesure appréciable la consommation de la houille à bord des navires, et, par conséquent, sinon de résoudre le problème que nous étudions, du moins d'en faciliter la solution.

La turbine a ses partisans et ses détracteurs. Jusqu'à présent, son emploi n'a pas été généralisé sur les navires de guerre. Les principales applications ont été faites sur les paquebots (1). Cependant plusieurs marines commencent à les utiliser aujourd'hui pour les petites unités. Et, en Angleterre et aux Etats-Unis, on n'a pas hésité à les introduire sur des croiseurs-cuirassés, et même des cuirassés, comme le *Dreadnought*.

Il est incontestable que l'emploi de la turbine présente des avantages ; les machines sont moins encombrantes, surtout en hauteur ; par suite de l'absence de vibrations, les réparations d'entretien sont moins nombreuses. Il y a réduction de graissage et, par conséquent, le personnel affecté aux machines peut être réduit dans une proportion importante. Enfin, la consommation du combustible augmente proportionnellement à la vitesse et non plus vite qu'elle (2).

(1) En 1901, sur le *King-Edward*, 560 tonnes ; en 1903, sur le *Queen* et le *Virginian*, 10.500 tonnes ; en 1904, sur le *Carmania*, 33.000 tonnes ; en 1906, sur le *Mauritania* et le *Lusitania*, 40.000 tonnes.

(2) *V. Navigazette* du 24 mai 1906.

Malheureusement, ce dernier avantage est singulièrement contrebalancé par ce fait que, si aux grandes vitesses, 20 et 25 nœuds, il y a certainement économie à se servir des turbines, aux vitesses faibles ou moyennes, 10 et 15 nœuds, la dépense du combustible est plus grande qu'avec les machines à piston. Comme les grandes vitesses ne sont réalisées que tout à fait exceptionnellement et que l'allure de route ne dépasse que rarement 10 nœuds, l'emploi des turbines paraît devoir entraîner bien plutôt une augmentation de la consommation de la houille qu'une diminution (1).

Au point de vue spécial qui nous occupe, l'emploi de la turbine, — à supposer qu'il se généralise, ce qui est pour le moins douteux (2) —, ne saurait donc infirmer nos conclusions en ce qui concerne la consommation de la houille.

(1) L'essai fait sur le *Dreadnought* serait même plutôt un échec. Non seulement le rayon d'action du navire est affaibli, malgré la grande capacité des soutes, mais le navire, du fait des turbines, perdrait une partie de ses qualités manœuvrières. Il faut, en effet, des machines distinctes pour la marche avant et pour la marche arrière. Si quelques coups heureux rendent indisponibles simultanément les machines affectées à la marche dans l'un des sens, le navire sera presque désemparé. Le stoppage est plus difficile : il faut au *Dreadnought* au moins un mille pour stopper : de là l'obligation de laisser entre les navires en marche de file, — cette formation étant, d'après les données de la tactique navale, la meilleure pour le combat, — une distance plus grande ; il en résulte une longueur démesurée des groupes de combat, des difficultés pour la transmission des signaux, et une augmentation dans la durée des évolutions, autant d'inconvénients très sérieux.

(2) En France, le *Voltaire*, qui vient d'être lancé à Seyne-sur-Mer, le 16 janvier dernier, est le premier cuirassé français pourvu de turbines. Il semble même qu'à la suite de la campagne menée par MM. Raymond Lestonnat et Louis Pichon, sénateur du Finistère, le ministère de la marine se soit décidé à adopter la turbine pour les cinq prochains cuirassés du même type (*Diderot*, *Condorcet*, *Vergniaud*, *Danton*, *Mirabeau*). Au début, il était question de maintenir des machines alternatives sur quatre d'entre eux. Seuls, le *Voltaire* et un autre cuirassé, non

2. — Il n'en est pas de même, en ce qui concerne le pétrole, dont on préconise l'emploi à la place du charbon (1), soit seul, principalement sur les petites unités, soit concurremment avec le charbon, ou bien pendant toute la durée de la marche, ou bien seulement pour obtenir l'allure forcée, pendant la période de combat, par exemple (2).

L'adoption du pétrole est chose faite dans la marine anglaise (3). Presque tous les bâtiments ont été munis d'appareils de chauffage au pétrole placés dans les chaudières (4). En prévision de la généralisation de ce mode de

désigné, devaient recevoir les nouveaux appareils moteurs (V. le *Journal* du 16 janvier 1909).

(1) D'après une information publiée par une revue roumaine paraissant à Bucarest (*Revue du Pétrole*, n° 23, août 1908, p. 120), un ingénieur de Galicie aurait découvert dernièrement un procédé assez pratique et peu coûteux pour remplacer le charbon par un mélange de sable, de cendres et de résidus, à l'aide duquel on obtient des briquettes d'une grande puissance calorique. Il se serait formé une société par actions au capital d'un million de couronnes ; elle aurait construit une usine à Florisdorf et passé des contrats avec l'Union des pétroliers de Galicie pour la fourniture de grandes quantités de pétrole. Les briquettes seraient vendues 5 francs les 100 kilos, prix inférieur à celui du charbon.

(2) Dans ce cas, on lance le pétrole pulvérisé au moyen de becs appropriés sur le charbon incandescent des grilles et on a soin de conduire cette opération graduellement de manière à déterminer l'utilisation maxima des pouvoirs caloriques combinés des deux combustibles.

Ce système permet de pousser rapidement les feux de manière à obtenir et à soutenir un accroissement de pression sans augmenter le travail du personnel et la consommation du charbon. On retarde ainsi le dégrassement. Les essais faits en France, sur le *Léon-Gambetta*, ont été probants à cet égard. Cf. Commandant Davin, *op. cit.*, p. 328.

On peut construire aussi des chaudières permettant d'y brûler à volonté du charbon ou du pétrole (V. Guérin, *Utilisation des combustibles liquides*, *Génie civil*, t. XXXVII, pp. 22 et 36, t. XLI, p. 238).

(3) Dans le Caucase et dans les usines sidérurgiques de la Suisse on emploie beaucoup le Mozant, liquide combustible constituant un résidu du naphte, provenant de sa distillation après séparation de la benzine et de la kérozine.

(4) Un certain nombre de cuirassés démodés, tels que le *Howe*, le

chauffe, l'amirauté a fait construire à Portsmouth des réservoirs pouvant contenir 2.000 tonnes de pétrole et des navires spéciaux destinés à assurer le ravitaillement en ce combustible des vaisseaux de guerre (1).

L'emploi du pétrole à bord des navires, et notamment des navires de guerre, ne laisse pas de présenter des avantages très sérieux, surtout au point de vue technique, qui ont déterminé la plupart des puissances à entreprendre des essais prolongés. C'est que, en premier lieu, abstraction faite des conditions de prix, le pétrole possède, à poids égal, un pouvoir calorique plus considérable que le charbon (2).

Benbow, etc., vont être utilisés, comme citernes de pétrole, dans différents mouillages des côtes anglaises. Des chalands de pétrole leur serviront d'annexes pour le ravitaillement des nombreux torpilleurs déjà en service, à bord desquels la chauffe exclusive au pétrole a été installée (50 bâtiments environ de 230 à 1.800 tonnes). — Quant au ravitaillement de la flotte, il est assuré par deux vapeurs, le *Petroleum*, de 9.900 tonnes, et le *Kharki*, de 1.450 tonnes (V. *Revue maritime*, octobre 1908, p. 188).

(1) Les Compagnies anglaises de navigation ont d'ailleurs jalonné la route de l'Extrême-Orient de dépôts qui permettent l'emploi du pétrole comme combustible à bord des paquebots.

La Shell Line notamment a installé à Suez des réservoirs à pétrole pour permettre aux navires d'y renouveler leur approvisionnement.

(Voir Guérin : *Utilisation des combustibles liquides*, Génie civil, t. XXXVII, p. 22).

Les Etats-Unis, l'Italie, l'Espagne et le Portugal emploient aussi sur une partie de leurs flottes des résidus de pétrole. La Russie, grand pays producteur de pétrole, n'a pas été évidemment indifférente à ces améliorations et des expériences ont été faites en novembre 1907, dans la mer Noire, sur un vieux cuirassé. Cependant elles n'ont pas donné de très bons résultats, la marine russe manquant, à ce point de vue, d'un personnel technique capable (V. *Revue du Pétrole*, précitée, n° du 8 mars 1908, p. 171).

(2) Des essais faits par le professeur Denton, de l'Université d'Hoboken, sur la valeur économique comparée du pétrole et du charbon employé comme combustibles industriels ont été particulièrement probants

Il a, en outre, au point de vue de la chauffe, des qualités qui le font vivement apprécier des mécaniciens et qui peuvent exercer une influence très grande sur l'entretien et la conservation des machines. Voici comment un ingénieur français, M. Guérin (1), résume ces avantages :

1° Diminution des pertes de chaleur par la cheminée, résultant de la propreté des tubes de chaudière et de la moindre quantité d'air qui pénètre dans la chambre de chauffe pour une consommation donnée de combustible.

2° Meilleure distribution de la chaleur dans la chambre de combustion, puisque les portes n'en sont jamais ouvertes, et comme conséquence, meilleur rendement.

3° Avec l'huile, on n'a pas de foyers encrassés, comme cela arrive, lorsqu'on pousse les feux, avec le charbon.

4° Suppression de l'emploi des ustensiles à feux et des barreaux de grilles, et, par suite, moins de dommages à craindre pour les revêtements des foyers et des cales.

5° Absence de soufre et d'autres impuretés et, par suite, durée plus longue des tôles, etc.

6° Suppression de la poussière de charbon et des cendres qui recouvrent ou remplissent les tubes et diminuent ainsi la surface de chauffe (2).

Il y a, en outre, une économie de main-d'œuvre considé-

à cet égard. Il a constaté tout d'abord que la rapidité de la mise en marche a été plus grande avec le pétrole qu'avec le charbon. Il a obtenu en outre avec le pétrole une puissance de vaporisation beaucoup plus considérable, 14 k. 8 au lieu de 8 k. 94 à 9 k. 17 pour 1 kilogramme de combustibles. (V. sur ces essais et sur d'autres analyses et leur influence sur le prix de revient de la vapeur, *Génie civil* t. XLI, p. 94, t. XXXVII, p. 22 et 36 ; t. VIII, nos 1, 2 et 3).

(1) *Op. cit.*, *Génie civil*, t. XLI, p. 22 et 36.

(2) Par conséquent, aussi, suppression de la main-d'œuvre nécessaire pour l'enlèvement de ces corps.

nable avec le pétrole : d'abord pour la manutention (1) et la chauffe, puis pour le nettoyage des chaudières, et l'enlèvement des mâchefers et enfin pour le transport des résidus au dehors, le pétrole ne donnant pas de cendres.

Autre grand avantage : à pouvoir calorique égal, le pétrole tient beaucoup moins de place que le charbon, aucun interstice ne se trouvant perdu ; il est possible de loger l'huile dans les water-ballast, d'où on l'envoie directement dans les réservoirs de service qui alimentent les foyers (2); lorsque les water-ballast sont vides d'huile, on peut les remplir d'eau si la stabilité du navire l'exige. Le pétrole de plus ne perd pas par effritement comme le charbon ; il ne se détériore pas lorsqu'il est emmagasiné.

Enfin, le pétrole permet de modifier rapidement l'intensité des feux. C'est un avantage considérable pour le navire de guerre, qui est appelé à changer constamment sa vitesse, et, dans les évolutions de la flotte, doit conformer cette vitesse à celle des autres navires. « Les feux sont donc constamment modifiés et il en résulte, dans le cas du charbon, des efforts anormaux développés dans les tôles de chaudières, et, par suite, des désassemblages de joints et des fuites. Avec le combustible liquide, ces difficultés sont aplanies dans une large mesure, parce que les feux peuvent être facilement accrus ou diminués sans donner lieu à des efforts préjudiciables (3). »

Ajoutons, — par anticipation à ce que nous dirons plus

(1) La manutention se fait tout entière mécaniquement ou par gravité, tandis que le combustible solide exige une main d'œuvre importante.

Cf. sur ce point les déclarations de M. Kermode, expert naval anglais, rapportées dans la *Navigazette* du 16 janvier 1909.

(2) Guérin, *op. cit.*, p. 37.

(3) Guérin, *op. cit.*, p. 37.

loin du charbonnage en rade, — que l'approvisionnement en mer paraît devoir être plus facile avec le pétrole qu'avec le charbon. Il suffit d'effectuer la liaison entre les deux navires au moyen de tuyaux flexibles. Même par mer mauvaise, le chargement sera plus facile que pour le charbon. Il se fera en tout cas plus rapidement, rien n'empêchant de mettre en jeu simultanément plusieurs pompes (1-2).

Il n'en faut pas moins faire des réserves. L'Administration de la marine des Etats-Unis a fait elle aussi des essais pour déterminer s'il y avait lieu de remplacer le charbon par le pétrole (3). Le résultat de ces études a été plutôt négatif. On a sans doute reconnu les avantages que nous venons d'énumérer ; mais, par contre, on a constaté que le maniement du pétrole était plus dangereux, moins commode et plus nuisible aussi à la santé des chauffeurs.

L'un des obstacles à l'emploi des pétroles paraît être le danger assez sérieux d'inflammabilité, qui peut entraîner des conséquences graves au cas où un obus éclaterait dans les soutes. Des expériences ont été faites qui ont donné des résultats assez peu concordants. Il paraîtrait qu'avec l'emploi de pétroles de bonne qualité ce danger ne serait pas

(1) Guérin, *op. cit.*, p. 37.

(2) V. aussi un très intéressant article intitulé : « Pétrole et stratégie » de M. C. de Thierry, publié dans l'*United Service Magazine* et reproduit en partie par la *Revue maritime* [n° de septembre 1908, p. 661 et suiv.]. L'auteur, après avoir démontré les très grands avantages que peuvent retirer les bâtiments de guerre de l'emploi du pétrole comme combustible et après avoir constaté combien les gisements pétrolifères sont répartis sur le globe d'une façon inégale, arrive à exhorter l'Angleterre, dépourvue de dépôts de pétrole métropolitains, à resserrer la « chaîne impériale » afin de pouvoir, avec l'aide de ses colonies et de ses dominions, sauvegarder sa situation stratégique compromise par l'avènement de l'« âge du pétrole » dans la technique navale.

(3) V. *Génie civil* du 23 mars 1907.

sérieux (1). Les partisans du pétrole font observer, en outre, qu'avec le charbon le même danger existe, les gaz accumulés dans les soutes pleines pouvant également exploser (2). Tout au moins le pétrole aurait cet avantage de ne pas déterminer, comme le charbon, des combustions spontanées.

Quoi qu'il en soit, on ne peut donc raisonnablement admettre qu'avant un temps assez long, le pétrole remplacera le charbon à bord des navires, dans une mesure assez grande pour résoudre les difficultés que fait naître l'emploi du second combustible. Et alors même qu'il en serait ainsi, les mêmes questions ne se poseraient que pour le charbon. La richesse pétrolifère de la terre ne paraît pas plus grande que sa richesse en houille. En outre, le pétrole est encore plus inégalement distribué à la surface du monde. Aussi, dans cette hypothèse, le problème juridique, que nous nous proposons d'étudier, ne serait nullement éludé : il se poserait, au contraire, avec plus de force.

SECTION II. — Les difficultés techniques et matérielles du réapprovisionnement en combustible.

1

L'augmentation de la force des escadres, au triple point de vue du nombre des navires, de leur tonnage et de la vitesse, entraîne donc de toute nécessité l'obligation d'assurer dans des proportions, chaque jour croissantes, leur ap-

(1) V. Guérin, *op. cit.*, p. 37.

(2) Il suffit de se rappeler à ce sujet l'épouvantable catastrophe de l'*Iéna*.

provisionnement en combustibles. Mais, en raison de la faiblesse relative de la capacité des navires, cet approvisionnement nécessitera, au cours de la guerre, de continuels ravitaillements, qu'il faudra pouvoir opérer non seulement dans les ports du belligérant, mais encore dans les rades, en cours de route en pleine mer, peut-être même sur le théâtre des hostilités. A cette nécessité viendra s'ajouter l'obligation d'effectuer le chargement d'une façon rapide et de se servir d'un matériel très spécial. Enfin, les difficultés se trouveront encore accrues par ce fait que toute qualité de combustible ne saurait convenir aux bâtiments de guerre, et qu'il faudra faire venir de ports, peut-être éloignés, les sortes nécessaires.

Le problème de l'approvisionnement des navires en charbon serait beaucoup moins ardu à résoudre pour les états-majors navals, si l'on pouvait en embarquer des quantités considérables, ou si leur rayon d'action ne devait pas être étendu. Cependant, en raison de la puissance de l'armement, des espaces considérables nécessaires aux machines, aux munitions, aux approvisionnements en vivres et en eau douce, au logement de l'équipage, les soutes à charbon sont forcément restreintes. On leur a consacré habituellement un dixième du tonnage des navires. Sur les types les plus modernes on s'efforce néanmoins de leur donner plus d'importance. C'est ainsi que le *Connecticut* peut loger 2.200 tonnes de charbon, bien que le tonnage total de ce cuirassé ne dépasse pas 18.000 tonnes. Le *Nora*, un cuirassé anglais qui n'a que 16.500 tonnes et développe 18 nœuds seulement, peut emporter 1.800 tonnes de charbon (1).

(1) V. *Génie civil*, 1908, p. 372.

Le *Dreadnought* charge jusqu'à 2.700 tonnes. Les nouveaux cuirassés français de 18.000 tonnes pourront prendre 2.000 tonnes. Mais les navires, dont l'approvisionnement est le plus considérable par rapport à leur tonnage, sont certainement les nouveaux cuirassés italiens des types *Roma* et *Napoli*, puisque le quart presque de l'espace du navire y est consacré ; les soutes y peuvent contenir 2.800 tonnes.

Pour les navires de faible tonnage, comme les contre-torpilleurs et torpilleurs, qui ne sont pas destinés à s'éloigner des côtes, les inconvénients résultant de cette étroitesse des soutes sont peu considérables. Mais il n'en est pas de même en ce qui concerne les gros navires. Ceux-ci doivent pouvoir se rendre d'un port de refuge à un autre en marchant, si c'est nécessaire, à l'allure forcée pendant une grande partie du trajet : autrement ils ne pourraient échapper aux croiseurs ennemis, forcer un blocus, tenir secrète leur marche. En outre, tandis que, jusqu'en ces dernières années, on ne prévoyait pas que les flottes européennes dussent sortir des eaux continentales, on admet communément aujourd'hui qu'elles pourront être appelées à agir dans les colonies ou en Extrême-Orient. Aussi tandis que, pour les navires lancés avant 1895, on ne prévoyait qu'un rayon d'action assez restreint (5.000 milles en moyenne à la vitesse de 10 nœuds, le *Bouvet* 4.150 milles, le *Jauréguiberry* 6.380 milles), les navires les plus modernes en ont un beaucoup plus étendu. Les cuirassés du type *Patrie* ont un rayon de 8.390 milles et ceux du type *Danton* de 8.130 milles. Mais ces chiffres paraissent encore trop faibles et on préconise un rayon d'action de 10.000 milles, qui est à peu de choses près celui du *Garibaldi* italien (9.300 milles). Enfin, pour les croiseurs-cuirassés, un rayon de

15.000 milles paraît indispensable. Le *Léon-Gambetta* et le *Waldeck-Rousseau* peuvent parcourir 12.000 milles, ce qui représente 50 jours de chauffe à 10 nœuds (1).

Il est possible, croyons-nous, de rendre concrètes ces données par les chiffres suivants, qui ont pour objet la flotte anglaise en sa composition actuelle. Notre calcul d'ailleurs n'est que tout à fait approximatif :

Un cuirassé de 18.000 tonnes peut parcourir 8.000 milles, à une vitesse de 10 nœuds, avec 2.200 tonnes de charbon.

Par conséquent il lui faut, pour parcourir 4 milles, 1 tonne de charbon et pour parcourir 1 mille (en 6 minutes), 250 kgr.

Il faut donc à l'unité de tonne (navire), pour parcourir 1 mille, $\frac{250}{18.000}$ kilos, soit 14 grammes.

La flotte anglaise de 1.600.000 tonnes a besoin pour parcourir 1 mille de $\frac{250 \times 1.600.000}{18.000} = 22.400$ kg.

En six mois de chauffe, soit 180 jours, elle parcourra à raison de 10 nœuds à l'heure :

$$180 \times 24 \times 10 = 43.000 \text{ milles.}$$

Et, pendant cette durée et dans ces conditions, la consommation totale de houille s'élèvera à :

$43.200 \times 22.400 = 967.680.000$ kilos, soit près d'un million de tonnes.

Or, si un million de tonnes de charbon sont nécessaires pour tenir sous pression toute la flotte britannique [1.600.000], pendant 6 mois et à une vitesse moyenne de 10 nœuds à l'heure, étant donné que la capacité des soutes d'un bâtiment de guerre ne dépasse que rarement 1/10 de

(1) Commandant Davin, *op. cit.*, p. 316.

son tonnage, cette flotte ne pourra jamais charger à la fois plus de $\frac{1.600.000}{10} = 160.000$ tonnes et devra se ravitailler,

de haut en comble, au moins 6 fois pendant cet intervalle.

Nous avons d'ailleurs, à cet égard, les enseignements de la guerre russo-japonaise. D'après une statistique de M. Henri de Montardy, de la Ligue maritime française (1), on estime officiellement à 120.000 tonnes les quantités de charbon, fournies à Vladivostock durant le cours de l'année 1904. En septembre et en octobre, la Russie fit en Angleterre des achats considérables, et en novembre et en décembre, le Japon plaça des ordres pour environ 200.000 tonnes. Les envois aux ports russes de la Baltique augmentèrent de 299.822 contre 222.469 tonnes en 1903, et ceux de la Mer Noire reçoivent 50.446 tonnes, alors qu'ils n'avaient rien reçu en 1903. Quant à l'approvisionnement de l'escadre russe (2) en cours de route, on lui a envoyé à cet effet une soixantaine de vaisseaux, pour la plupart battant pavillon allemand, qui ont chargé à Cardif entre 3.000 et 12.000 tonnes. Bref, la guerre a eu pour résultat direct d'augmenter de 1.500.000 tonnes environ l'exploitation anglaise en 1904 (3).

Le raid accompli par l'escadre américaine, lorsqu'elle s'est rendue l'année dernière de l'Océan Atlantique dans

(1) Rapportée par Gaborit : *Questions de neutralité maritime pendant la guerre russo-japonaise*. Thèse, Paris, 1906, d'après une information publiée par le journal le *Petit Phare* de Nantes (n° du 21 mars 1905).

(2) La seconde escadre russe du Pacifique comprenait 7 cuirassés de 9.000 à 13.000 tonnes, une douzaine de croiseurs-cuirassés ou protégés, 14 contre-torpilleurs, 8 paquebots de la flotte volontaire et 4 navires auxiliaires.

(3) V. aussi un article publié dans la *Revue de Paris* des 1^{er} et 15 avril et 1^{er} mai 1908, C. Bouteiller, *Avec la flotte russe*.

l'Océan Pacifique, à un moment où les relations avec le Japon étaient tendues au point qu'on redoutait une guerre, constitue une nouvelle illustration de cette même nécessité. Les unités composant cette force navale devant, en principe, naviguer ensemble, on avait fixé la vitesse de route, égale pour toute la traversée, à 10 nœuds; la consommation de charbon prévue était de 180.000 tonnes. Chaque navire partant avec ses soutes pleines, le ravitaillement en cours de route devait être de 120.000 tonnes. Pour transporter cette énorme quantité de charbon, l'amirauté américaine avait affrété vingt-et-un cargoboats; quatre d'entre eux accompagnèrent la flotte jusqu'à la Trinidad, cinq l'attendirent à Rio-de-Janeiro, quatre à Sandy-Point (détroit de Magellan), quatre au Callao (Pérou), quatre à la Magdalena, dernière escale avant San-Francisco. Le prix du charbon, en majorant le prix de vente du frêt à payer pour le transport, était évalué à 10 millions de francs (1).

Nous arrivons donc à cette conclusion, que la question du combustible, vitale pour un navire isolé comme pour une escadre, est une des plus sérieuses qui s'imposent aux préoccupations de tout état-major naval (2).

(1) Le budget des Etats-Unis pour 1908-1909 autorise la construction de deux charbonniers d'escadre donnant 14 nœuds, portant 12.500 tonnes de houille et pouvant coûter chacun 9 millions de francs, et l'achat de trois autres charbonniers portant 7.200 tonnes chacun. (*Revue maritime*, octobre 1908, p. 200).

(2) Voici ce qu'écrivit à ce sujet un officier de marine. (Commandant XXX : *Expériences de la guerre russo-japonaise*, *Revue de Paris*, 1904, t. III, p. 380) :

« Comptons ce qu'il faudrait en temps de guerre, pour un seul mois, je ne dis pas à l'escadre actuelle d'Extrême-Orient (1904), mais à un seul de ses croiseurs-cuirassés, le *Sully* ou le *Gueydon*, peu importe. — Ces bâtiments développent à toute puissance 20.000 chevaux, qui plus, qui moins. C'est-à-dire jusqu'à 800 ou 900 grammes de combustibles par cheval-heure, ils consomment 410 ou 420 tonnes par jour. Ne comptons

II

Les navires de guerre consomment donc des quantités de charbon très considérables, alors que leurs soutes sont restreintes et que, par une sorte de contradiction, il importe d'avoir ces soutes presque constamment pleines. La nécessité de ravitailler fréquemment les escadres en combustibles s'impose, par conséquent, d'une façon inéluctable.

Lorsque le navire se trouve accosté à un appontement ou mouillé en rade abritée, cette opération se fait naturellement dans des conditions favorables. Dans le premier cas, les wagons de charbon peuvent être conduits directement à hauteur du navire qui, au moyen soit des machines du bord, soit des engins des quais, en prend directement la charge.

C'est le système suivi à Toulon, dont l'arsenal possède plusieurs parcs à charbon, d'une contenance totale de 200.000 tonnes. Ces parcs sont mis par des voies ferrées en relation avec les appontements, où les navires charbonnent directement.

Lorsque le navire est en rade, les difficultés augmentent, bien que le charbonnier et le navire de guerre soient l'un

d'ailleurs qu'un seul jour par mois de cette allure, aussi fatigante pour le matériel que pour le personnel, que ruineuse pour les soutes. Ce jour ou plutôt ces 24 heures, représentent plusieurs chasses subies ou données. Supposons, pour le reste, que notre croiseur marche 10 jours à 14.000 chevaux et 10 jours à 10.000, avec 8 ou 9 jours de repos sur rade, où tout de même il consommera pour les « auxiliaires », 5 à 6 tonnes par jour, soit 50 tonnes, à peu près. Dix jours à 14.000 chevaux, cela fait 2.700 tonnes au moins (et je néglige un peu, cette fois, les auxiliaires..., il faudra cependant bien faire de l'eau douce); 10 jours à 10.000 chevaux cela fait 2.000 tonnes. Donc en tout, près de 5.000 tonnes de charbon. »

et l'autre mouillés. Le roulis, les défauts de l'outillage et des aménagements des chalands rendent l'opération plus lente et provoquent, inconvénient grave, comme nous le verrons, la formation des poussières de charbon (1).

A Toulon, en dehors du mode de ravitaillement déjà exposé, on pratique aussi le ravitaillement en rade, dans de très bonnes conditions d'ailleurs, puisque la rade y est bien abritée et que l'influence de la marée est insensible dans la Méditerranée. Dans les ports à marée, on s'est efforcé de trouver des dispositifs plus commodes et des méthodes plus rapides. L'un des systèmes les plus ingénieux est certainement celui suivi à Portsmouth, qui consiste dans l'utilisation, sur un chaland spécialement aménagé, du transporteur *Temperley* (2).

Avec ce chaland on peut à volonté prendre du charbon à quai ou sur un autre navire et, inversement ou simultanément, emmagasiner le charbon dans les soutes et décharger l'approvisionnement de sacs déjà préparés ; ou enfin, se servir seulement des transporteurs pour faire passer le charbon du quai ou d'un navire charbonnier sur un second navire placé sur l'autre bord du chaland. La capacité de

(1) On a construit des navires spéciaux pour le transport en vrac de certaines matières, comme le *Grängesberg*, qui charge les minerais de fer suédois ; mais ces navires sont peu nombreux et on ne saurait sérieusement compter sur eux en temps de guerre.

(2) Ce chaland est un véritable dock flottant de 129 mètres de long sur 20 mètres de large, pouvant contenir 12.000 tonnes de charbon, et muni de machines fournissant l'énergie électrique nécessaire à la manœuvre des transporteurs.

L'intérieur est divisé en compartiments étanches entre lesquels on a ménagé des puits permettant la manutention du charbon. Celui-ci est ensaché dans les couloirs, amené dans les puits avec des brouettes, puis remonté et mis à bord des navires par les transporteurs *Temperley*, qui enlèvent une dizaine de sacs à la fois. (V. pour plus de renseignements sur cet appareil dans le *Génie civil* du 19 mai 1906).

manutention est de 500 tonnes à l'heure et peut être portée à 700 tonnes.

Les bons résultats obtenus avec cet engin ont engagé l'amirauté anglaise à prévoir la construction de nouvelles unités semblables.

C'est qu'en effet la rapidité du ravitaillement est un facteur important. Des progrès considérables ont sans doute été réalisés à ce sujet. Mais encore est-il, que le temps nécessaire à l'embarquement du charbon est assez considérable. Il dépend, d'ailleurs, dans une large mesure, des facilités offertes par les aménagements des charbonniers comme des navires de guerre, de la puissance des instruments dont on dispose, de l'état de la mer, etc (1). On peut s'en rendre compte par les chiffres suivants, qui représentent les moyennes horaires, relevées par l'amirauté anglaise pour l'embarquement du charbon à bord des navires anglais à Las Palmas :

Cæsar. . . .	147 tonnes.	Mars	95 tonnes.
Cornwallis . .	138 —	Victorious . .	77 —
Queen. . . .	131 —	Prince George	68 —
London	127 —	Jupiter	68 —
Implacable . .	96 —	Bedford	65 —

Comme on le voit, ces chiffres présentent des écarts considérables.

En 1901, on a procédé à Portsmouth, au point de vue de la rapidité de l'embarquement du charbon, à une expérience des plus intéressantes. Les cinq cuirassés qui formaient à ce moment la division de Portsmouth (de la Man-

(1) Pour rendre le ravitaillement plus rapide et diminuer en même temps les déperditions, on a proposé de modifier la disposition des soutes, en les installant non pas sous le pont cuirassé, mais au-dessus ou de mettre en communication directe le pont et les soutes par des baies ou manches à grand diamètre.

che), ayant leurs soutes à peu près vides, on a jugé utile d'essayer avec quelle rapidité un bâtiment de guerre pourrait recevoir son plein en employant tous les appareils disponibles. Il a été prouvé qu'en hiver, n'importe quel bâtiment, jaugeant jusqu'à 1.500 tons (1 ton = 1.016 kilog.) ou même davantage, peut être réapprovisionné en une seule journée pendant qu'il fait jour. Pour obtenir ce résultat, on employait trois grues du côté de la terre et, sur l'eau, deux bateaux de *Temperley*, portant chacun deux transporteurs. Il s'agissait de savoir si l'équipage pouvait arrimer le charbon aussi rapidement qu'il arrivait à bord. On comptait aussi mettre tous les bateaux dans les mêmes conditions ; mais on a été obligé de faire une exception pour le *Prince George*, qui a travaillé pendant 3 heures, de 5 h. 30 à 8 h. 30 du soir, à la lumière artificielle, tandis que les 4 autres bâtiments ont embarqué leur charbon en plein jour. Sur tous les bâtiments, l'opération a été faite dans tous ses détails par l'équipage et la seule assistance extérieure a été donnée par les hommes de l'arsenal, qui manœuvraient les treuils à terre. Même le travail d'accoster les chalands et d'amener le charbon sous les grues était fait entièrement par les équipages. L'émulation était si vive que non seulement les lieutenants de vaisseau, mais les aumôniers, les médecins et les commissaires se mirent résolument au travail et roulèrent leurs charges avec l'énergie et la rapidité de chauffeurs exercés. Les résultats de l'opération pour les cinq bâtiments furent les suivants (1) :

(1) Il faut remarquer que ce concours entre les bâtiments a été établi sans avis ni recommandation de la part de l'amirauté, seulement dans le but de fournir à l'officier responsable du dépôt de charbon de l'arsenal des renseignements qui pussent le guider en cas de besoin.

(Note extraite du *Times* du 9 février 1901, reproduite par la *Revue maritime*, 1901, I, p. 659.)

Navires	Date	Nombre de tons embarqués	Durée du travail	Nombre moyen de tons par heure
	14 janvier	943	5 h. 45	170,0
Prince George .	25 janvier	1.220	6 h. 30	187,7
Resolution . .	28 janvier	1.215	7 h. 10	169,5
Magnetic . . .	4 février	1.230	5 h. 50	200,3
Mars	6 février	1.070	5 h. 15	204,8

Cependant, on a pu réaliser des records plus beaux encore. C'est ainsi, qu'en 1907, le cuirassé anglais *King Edward VII* a embarqué à Portsmouth 1.060 tonnes en 2 heures 55 minutes, ce qui donne une moyenne de 363 tonnes par heure (1).

Dans la marine française on a également réalisé des vitesses remarquables dans l'embarquement des charbons. En 1902, pendant les manœuvres navales, un exercice de ravitaillement a donné pour le *Bouvet* 340 tonnes en 1 heure et demie, soit 226 tonnes à l'heure.

Lors des dernières manœuvres de 1908, la flotte allemande de haute mer procéda, au mouillage de Brunsbüttel, à un exercice de charbonnage comme en temps de guerre. Trente allèges, contenant chacune 250 tonneaux de charbon, avaient été commandées à des maisons de Hambourg. Tout le succès fut pour le croiseur-cuirassé *Yorck* qui, avec 4 allèges, en une heure, embarqua 466 tonneaux de houille et 870, en deux heures. Il détenait déjà le record en 1907... : 440 tonneaux en une heure et 800 en deux heures. Dans les années précédentes, les chiffres maxima avaient été, en 1906, l'*Elsass* avec 351 tonneaux, et, en 1905, le *Kaiser-Barbarossa*, avec 336 tonneaux (2). Mais ce record lui-même a été battu, le 11 septembre 1908, par le

(1) *Navigazette* du 31 janvier 1907.

(2) *V. Revue maritime*, juillet 1908, p. 186.

croiseur-cuirassé *Prinz-Adalbert*, qui a fait, à cette date, un essai de 455 tonneaux de moyenne à l'heure, avec un maximum de 494 tonneaux en une heure (1).

Cependant, là où le ravitaillement offre le plus de difficultés, c'est en pleine mer. Les navires étant en marche, le roulis, les courants, les différences de vitesse, la possibilité d'un abordage sont autant de difficultés à vaincre. On peut craindre à tout moment que, sous l'influence de la tension provoquée par l'une de ces causes, les organes de transbordement ne se brisent ou lâchent prise, et, par conséquent, qu'il ne survienne des accidents de personnes, qu'une partie du charbon ne tombe à la mer ou encore que l'opération ne soit interrompue pendant un temps plus ou moins long.

Aussi a-t-on imaginé plusieurs dispositifs destinés à réaliser le transbordement.

Ils reposent presque tous sur le principe du trolley. Le navire de guerre prend le charbonnier à la remorque ou les deux navires marchent parallèlement de conserve, en ayant soin de maintenir constante la distance qui les sépare. Entre les mâts des deux navires on tend un fil d'acier sur lequel on fait passer, au moyen de cordes ou de quelque autre dispositif, les sacs pleins de charbon.

Quelquefois cependant, on fait marcher les navires bord à bord, en interposant entre eux des balles de coton ou de grosses masses de broussailles vertes, qui agissent comme des ressorts (2).

M. Cunningham Seaton a inventé dans le même but un dispositif consistant dans des jets d'eau sous-marins, lancés

(1) *Revue Maritime*, décembre 1908, p. 675.

(2) Commandant Davin, *op. cit.*, p. 325.

d'un navire à l'autre perpendiculairement à leur axe. Ces jets déterminent l'écart, et, en les diminuant ou en les augmentant, on peut diminuer ou augmenter l'écart de manière à éviter le contact direct et à maintenir raides les cordes de transbordement. Il est facile d'obtenir ces jets avec les pompes de circulation (1).

Mais le plus souvent on utilise l'un des systèmes à trolley. L'un des meilleurs est l'appareil *Spencer-Miller* ou *Hidgewood* (2), qui a réalisé certainement un progrès sur le *Temperley*, dont nous avons déjà parlé. Ce dernier n'est guère utilisable que par beau temps et par une mer sans houle ; pour charger il faut être en rade ou à l'abri d'une côte. Les navires doivent être accostés et leur marche ne peut pas dépasser une vitesse de 8 nœuds. Avec des treuils rapides et des *Temperley* à charge normale de 1 tonne, on ne peut transborder, en pleine mer, plus de 37 à 38 ton-

(1) Commandant Davin, *op. cit.*, p. 325.

(2) Voici la description de cet appareil :

Les bâtiments, qui peuvent être distants de 100 à 150 mètres, sont reliés par un câble ordinaire. Le navire remorqueur prend une vitesse de 4 à 8 nœuds, selon l'état de la mer, pour assurer au câble aérien une tension suffisante. L'installation du câble aérien commence pendant qu'on prend la remorque et peut être terminée en une ou deux heures.

Les supports du câble sont constitués par une charpente mobile ou des bigues sur le pont du navire à approvisionner et par un des mâts du charbonnier.

Une machine est située derrière le mât d'avant du charbonnier. Au moyen d'un dispositif spécial constitué par un double tambour, cette machine fait tourner constamment entre les deux mâts une corde sans fin, qui porte un chariot de chargement pouvant porter deux sacs pleins de 190 à 200 kilos. Ces sacs sont pris sur le pont par une machine élévatrice spéciale, sont hissés en tête du mât et là pris par le chariot à son passage. Le chariot traverse alors l'espace qui sépare les deux navires, et au moment où il arrive au mât du croiseur ou du cuirassé les sacs sont décrochés, saisis au passage, et glissés par une manche à charbon jusqu'au pont.

neaux à l'heure, à la condition de se servir d'hommes très exercés et d'opérer rapidement l'arrimage. Au contraire, avec l'appareil *Miller* on peut obtenir 70 tonneaux à l'heure et plus (1). Cet appareil est en outre utilisable même par mauvais temps à la condition que l'on réduise alors la vitesse à 5 nœuds (2).

La marine allemande a fait, en 1905, des essais répétés avec le transporteur à câbles *Lene*, qui semble être plus rapide que le *Spencer-Miller*. C'est à proprement dire un transporteur funiculaire consistant en un câble sans fin, le long duquel s'échelonnent les sacs de charbon, dont l'accrochage au départ et le dégagement à l'arrivée se font dans des postes établis sur une hune de chaque bâtiment (3).

Citons encore le transporteur *Krell et Schwartz*, qui est employé sur les cargos à pont turret ou navires construits spécialement pour le transport des minerais suédois.

Ces renseignements, quelque sommaires qu'ils soient, montrent assez à quel point le ravitaillement en charbon est difficile en pleine mer, et combien de surprises désagréables il peut réserver aux états-majors d'une flotte, auxquels ce ravitaillement incombe.

(1) *Revue Maritime*, 1901, t. CXLVIII, p. 129, 134, 135. Nous devons ajouter que les chiffres que nous avons trouvés, au sujet des essais faits avec ces deux appareils, sont assez contradictoires, ce qui tient certainement aux conditions dans lesquelles ces essais ont été effectués.

(2) Pour conserver la distance entre les deux navires on ralentit la marche du charbonnier au moyen de grappes marines à 3 ou à 7 pieds, disposées en tandem (*V. Revue maritime*, 1907, p. 577, 578.)

(3) On sait que ces transporteurs funiculaires en chapelet sont appliqués avec succès pour les transporteurs terrestres. Comme pour le système *Spencer-Miller*, il est nécessaire d'avoir des dispositifs régulateurs de la tension du câble et de prévoir son déclanchement en cas d'accident. Cf. *Génie civil*, 19 mai 1906, p. 38.

III

Si, maintenant, nous envisageons le troisième aspect du problème charbonnier, au point de vue technique, nous constatons que toute qualité de combustible ne convient pas aux navires de guerre.

En effet, la qualité du charbon est un des éléments qui influent le plus sur le rendement général des appareils à vapeur, et, par conséquent, aussi sur la vitesse des navires et leur rayon d'action, comme même sur la fatigue et l'endurance du personnel, — en fin de compte sur la force de résistance de ces navires au moment de l'action.

La qualité des charbons doit varier avec l'usage auquel on les destine. C'est ainsi que, pour les fours à chaux ou le grillage des minerais, on se contente de rechercher la plus grande chaleur possible, sans qu'on ait à s'inquiéter de la flamme, des cendres et des parties volatiles : ce qui fait préférer pour ces travaux les anthracites aux houilles grasses. Dans les forges, au contraire, on utilise les houilles grasses à courte ou moyenne flamme, dites houilles « maré-chales ». Les usines à gaz emploient de préférence les houilles grasses à longue flamme.

Pour les chaudières à vapeur, et donc aussi pour les navires de guerre, le meilleur charbon est celui qui produit le maximum de vapeur avec le minimum de charbon brûlé et avec un minimum de fatigue pour le personnel et pour le matériel (1).

C'est pour cela que, dans les essais de charbon pour chau-

(1) Voir à ce sujet, Buzenac, *Etude sur les charbons*, *Revue maritime*, t. LXIX (1906, 8, II, p. 255 et 489).

dières, on ne prend pas comme terme de comparaison le pouvoir calorifique, mais le pouvoir vaporisateur, c'est-à-dire le nombre de litres d'eau qu'un kilogramme de charbon peut vaporiser.

Les causes principales qui font varier le pouvoir vaporisateur, — indépendamment de celles qui proviennent des chaudières proprement dites, — sont :

1° L'état du charbon au point de vue de la grosseur des morceaux et de sa friabilité. Les menus charbons constituent à ce point de vue la qualité la plus médiocre ; en effet, quand on chauffe avec de la poussière, il en passe une grande partie à travers la grille, ce qui constitue une perte sèche. Un charbon produit d'autant plus de poussière qu'il est plus menu et qu'il est plus friable, qu'il est manipulé plus souvent et exposé plus longtemps aux intempéries.

Il est vrai que, dans les chauffes modérées si le charbon est bon et peu chargé en cendres, on peut rebrûler les poussières qui retombent dans les cendres. Mais quand la chauffe est activée ou que la pression est « dure à tenir », cette opération entraînerait rapidement un encrassement général et serait désastreuse. D'autre part, sur les bâtiments qui marchent à tirage forcé, il n'est guère possible de chauffer avec du poussier de charbon, car ce poussier serait refoulé en partie dans les cheminées par les ventilateurs.

Ajoutons que la marine s'efforce d'empêcher l'agglomération des menus dans les parcs, en prescrivant d'en donner toujours 5 % lors des demandes de charbon (1).

(1) Circulaire ministérielle du 24 juin 1903.

2° L'altération des houilles exerce également une influence considérable sur le pouvoir vaporisateur.

La chaleur, l'humidité, l'exposition à l'air font subir aux charbons des altérations qui se traduisent toutes par une diminution de leur pouvoir calorifique.

C'est qu'en effet, sous l'influence du contact de l'air, il se produit des réactions chimiques qui entraînent une perte de carbone et d'hydrogène ; il en résulte non seulement une diminution du pouvoir calorifique, mais aussi un émiettement du charbon. En outre, les charbons pyriteux soumis au contact de l'air, surtout de l'air humide, subissent des combinaisons chimiques spéciales qui s'opèrent avec un dégagement de chaleur et amènent des combustions spontanées. Enfin l'humidité facilite, elle aussi, la désagrégation des houilles (1).

3° En troisième lieu, il faut tenir compte du rendement en cendres, en mâchefer et en suie.

Les cendres diminuent le pouvoir calorique et constituent donc une perte brute ; elles nuisent à la combustion, car elles entourent le coke d'une gaine isolatrice qui empêche l'air de pénétrer dans la masse. Elles absorbent de la chaleur au détriment de la chaudière.

La formation du mâchefer, constitué par des cendres fusibles, empêche elle aussi l'air de pénétrer en quantité suffisante dans la masse du charbon incandescent. En outre, pour l'enlever il faut avoir recours au bout de quelques

(1) La question de l'altération des charbons a fait l'objet de discussions au IX^e Congrès international de la navigation, tenu à Dusseldorf, en 1902. Un des rapporteurs, M. Zorner, a constaté que la plus grande dépréciation des charbons provient du chargement dans les bateaux et du déchargement, c'est-à-dire des opérations mécaniques (Ministère des travaux publics, IX^e Congrès international de navigation, rapports. Paris, E. Bernard, éditeur).

heures à un décrassage. Or, ce qu'on appelle en termes techniques « le travail des feux » et le décrassage troublent la marche de la chauffe, soit en provoquant, par l'ouverture des portes du fourneau, de brusques refroidissements nuisibles à la combustion et aux chaudières, soit en amenant une déperdition de combustible et en entraînant des irrégularités dans le tirage.

Enfin, la suie et la fumée qui en est la conséquence, ont pour effet non seulement de tout salir à bord, mais de diminuer le rendement économique des chaudières en recouvrant les faisceaux tubulaires d'une couche plus ou moins épaisse, mauvaise conductrice de la chaleur, et aussi de déceler au loin la présence du navire.

Quant à la fumivorité, on n'a pu encore l'obtenir d'une manière suffisante (1).

Les charbons qui produisent le plus de fumées sont les charbons riches en hydrocarbure, c'est-à-dire les charbons gras. On doit donc éviter de les employer à bord des navires. Ajoutons, que les dépôts de suie ont une influence très grande sur le rendement des chaudières après quelques jours de marche, et surtout sur les chaudières multitubulaires, pour la plupart difficiles à ramoner (2).

(1) La nature de la chaudière exerce d'ailleurs aussi une certaine influence : selon qu'il s'agit de chaudières, où les flammes lèchent directement les tubes et où la chambre de combustion est faible, comme les chaudières Niclausse et Belleville, ou de chaudières à flamme en retour, où les flammes s'infléchissent par le tirage et n'arrivent dans les tubes que lorsqu'elles sont presque éteintes, il y aura plus ou moins de fumée : plus dans les premières, parce qu'il y a refroidissement brusque des gaz par suite de la proximité des tubes et, donc, mise en liberté du carbone ; moins dans les secondes, parce qu'il y a refroidissement lent.

(2) M. Buzenac conclut en conséquence comme suit : « Il est avantageux sur les chaudières difficiles à ramoner ou sujettes à produire beaucoup de fumée et, par suite, beaucoup de suie, de brûler des charbons

Aussi y a-t-il avantage à employer, partout où c'est possible, les briquettes en remplacement des menus. Elles s'altèrent moins à l'air que le charbon ordinaire, car elles offrent une plus faible surface attaquée ; elles perdent moins par le transport. Elles brûlent mieux sur les grilles que les menus et exigent moins de soins pendant la combustion. Elles facilitent, en outre, les mélanges et donnent avec des charbons, qui employés seuls donneraient de médiocre résultats, un produit excellent.

En outre, et ce sont des avantages particulièrement précieux à bord d'un bâtiment de guerre, leur arrimage est facile, leur embarquement plus rapide, et elles permettent l'emmagasinement d'un plus grand poids de charbon dans un même volume de soute. « Tandis que, dans 1 mètre cube de soute, on ne peut loger que 800 à 820 kilogrammes de gaillette et 850 à 900 kilogrammes de tout venant, on peut y placer au moins 1.000 kilogrammes en briquettes. » (1).

Il existe, en France, un grand nombre d'établissements qui fabriquent des briquettes pour la marine ; parmi les plus importantes nous citerons ceux de Nœux et d'Anzin, qui confectionnent deux sortes de briquettes, l'une pour torpilleurs, l'autre pour croiseurs, de Meurchin, de Lens, de Rochebelle, de Bessèges, Tonnay-Charente, Saint-Nazaire, etc., qui se recommandent par des qualités diverses et participent plus ou moins aux fournitures de la marine.

maigres ; et dans le cas où on ne le peut pas, d'allumer un grand nombre de chaudières pour avoir une faible combustion par mètre carré de grilles et la plus faible épaisseur possible de charbon ».

(1) Buzenac, *op. cit.* Les briquettes ont aussi leurs inconvénients. C'est, en premier lieu, leur prix de revient élevé, et, en second lieu, l'influence négative qu'elles exercent sur la formation des chauffeurs. On a observé que l'emploi répété des briquettes nuit à l'habileté de ces derniers.

IV

Les difficultés du ravitaillement, aussi bien les difficultés techniques que celles que peuvent faire naître les hostilités elles-mêmes, seront surmontées plus facilement si la flotte belligérante trouve sur le théâtre des hostilités ou à proximité, des ports de ravitaillement ou points d'appui, où seront accumulés des stocks de combustibles, de qualité convenable, où existera un matériel perfectionné d'embarquement et où enfin les escadres trouveront tous les éléments nécessaires à la réparation des navires et à leur réapprovisionnement en vivres et en munitions, docks, formes de radoub, arsenaux, hôpitaux, etc.

Les grandes puissances maritimes se sont efforcées de ménager à leurs escadres de tels points d'appui soit sur leur territoire même (ports militaires et arsenaux), soit dans leurs colonies ou même sur territoire étranger.

Tout point d'appui doit répondre, autant que possible, aux conditions suivantes :

1° Ne pas être trop près de la mer, afin d'enlever à l'ennemi la possibilité de s'en emparer par un coup de main ;

2° Etre pourvu d'un système fortifié suffisant pour pouvoir se défendre au besoin seul ;

3° Etre relié à un réseau de chemins de fer pour faciliter l'approvisionnement du parc à charbon ;

4° Posséder des moyens de conservation appropriés au climat ;

5° Etre pourvu d'installations d'embarquement permettant de ravitailler, avec toute la rapidité désirable, plusieurs bâtiments à la fois ;

6° Avoir un stock de charbon considérable (1).

D'autre part, plus les points d'appui sont rapprochés les uns des autres, plus le rayonnement de la flotte aura de l'efficacité.

En ce qui concerne la France, le décret du 3 juin 1902 (*Journal officiel* du 5 juin 1902) a déclaré points d'appui de la flotte aux colonies et a classé places de guerre :

Saïgon et le cap Saint-Jacques, en Cochinchine ;

Diégo-Suarez, à Madagascar ;

Dakar, au Sénégal ;

Fort de France, à la Martinique ;

Nouméa, en Nouvelle-Calédonie ;

Hongay ou Port-Courbet, au Tonkin (point secondaire).

Le décret de 1899 et les décrets antérieurs, aujourd'hui abrogés, avaient prévu, en outre, comme points d'appui Libreville au Gabon, Goubet Kharab dans le territoire d'Obock, et Port Phaéton à Tahiti ; on a renoncé à ces trois derniers.

Pour mettre ces points d'appui, comme aussi les ports militaires de la métropole, en mesure de rendre les services qu'on attend, la loi du 2 mars 1901 a accordé un crédit de 169.871.000 francs pour les travaux d'amélioration des ports militaires, dont 94.870.000 pour les ports et le littoral de la métropole et 75.001.000 pour les ports et établissements hors de la métropole (2).

(1) Commandant Davin, *op. cit.*, p. 319.

(2) Les dépenses prévues pour les points d'appui hors de France étaient les suivantes : Bizerte, 47 millions ; Dakar, 10 millions 1/2 ; Saïgon, 3 millions ; ports de l'Algérie, 12 millions.

Le programme auquel devaient répondre ces travaux, était, d'après l'exposé des motifs du projet de loi, le suivant :

Etendre et approfondir les mouillages et les fermes contre les surprises des torpilleurs ennemis ;

Il est regrettable que les travaux prévus aient été entrepris trop lentement et d'une manière trop fragmentaire. Aujourd'hui ils ne sont pas encore achevés. Ainsi à Brest il reste à installer les parcs à charbon et leur outillage. A Cherbourg, on se préoccupe de créer un outillage spécial pour le chargement du charbon, qui y demande encore actuellement un temps très long (1). A Bizerte également, il reste d'importants travaux à achever.

D'une manière générale, on doit constater qu'il y a eu, de la part des autorités françaises, imprévoyance en ce qui concerne la constitution des stocks de charbon aux points d'appui de la flotte.

Tous les approvisionnements des points d'appui français en charbon sont insuffisants.

On prévoit qu'à Saïgon il faut 100.000 tonnes. Or, en février 1904, au début de la guerre russo-japonaise, le stock n'était que de 6.000 tonnes, et ce n'est que le 1^{er} juin 1904 qu'on parvint péniblement à lui faire atteindre 40.000 tonnes. Le stock prévu pour Bizerte est également de 100.000 tonnes ; or, le 1^{er} avril 1904 il n'y avait dans ce port que 17.000 tonnes.

Organiser des stations de torpilleurs et le réseau de torpilles et d'éclairage électrique ;

Transformer les établissements de radoub, de manière qu'ils soient en état de recevoir des bâtiments plus grands que par le passé, de recueillir à toute heure les navires avariés par le combat ou par suite d'abordage et coulant bas, de permettre la visite fréquente des carènes ;

Créer de vastes parcs pour les charbons et de nouveaux dépôts pour les munitions ;

Installer des moyens rapides de ravitaillement et munitions, en matières de toute nature et en eau ;

Assurer des bases d'opérations aux bâtiments opérant dans les différentes mers.

(1) Voir sur ces questions le rapport de M. Chaumet sur le budget de la marine pour 1908.

Il semble bien que la meilleure manière de maintenir les stocks constamment au niveau désirable dans les points d'appui, est d'y attirer la navigation du commerce. Celle-ci s'y approvisionnera en combustibles et on pourra ainsi, facilement et sans perte, renouveler les quantités existantes, ce qui est indispensable en raison des altérations que subissent les charbons, par suite de leur exposition à l'air et à l'humidité.

Nous ne pouvons étudier ici la politique suivie par les autres puissances navales, en ce qui concerne les points d'appui. Nous nous contenterons de signaler que leur objectif paraît être d'en obtenir le plus possible. A titre d'indication, nous donnons l'énumération des bases d'opérations de la flotte anglaise, bases pourvues de docks à grandes dimensions. Ce sont Malte et Gibraltar dans la Méditerranée ; Trincomalee à Ceylan ; Hong-Kong et Wei-Hai-Wei dans les Indes Orientales et en Chine ; Sydney dans l'Océanie ; Auckland en Nouvelle-Zélande ; Esquimaux, Halifax, Bermude et Kingston dans les Indes Occidentales ; Simon's Town, l'Ascension et Durban en Afrique. On peut leur ajouter d'autres points stratégiques, organisés et pourvus également de dépôts de charbon, bien que moins importants : Port-Saïd et Alexandrie, Aden, Bombay, Calcutta, Karachi, Singapoor, Sainte-Lucie, Sierra-Leone, Sainte-Hélène, Zanzibar, Mauritius, La Trinitiad, etc... (1).

D'une manière générale, on peut dire que c'est surtout à partir de 1882, que la Grande Bretagne, calculant les forces et la faiblesse de la marine moderne, a d'abord et avant tout songé, avant même que de construire de nouveaux vaisseaux, à placer sur toutes les routes stratégiques et

(1) Ed. Lozé, *Les charbons britanniques et leur épuisement*, t. I, p. 40-41.

commerciales, qui traversent l'Océan, des points d'appui pour ses flottes, à s'aménager des ports formidablement armés, dont l'accès demeure impossible à l'ennemi et qui contiennent, en même temps, des bassins de radoub pour réparer des carènes, des ateliers pour faire face aux avaries, des machines, des magasins remplis de munitions et, enfin, d'immenses approvisionnements de combustible. Ses points d'appui ont été choisis avec une rare intelligence de la guerre navale et forment comme autant de stations, où les navires anglais peuvent se réfugier, s'ils sont poursuivis, et d'où ils peuvent s'élancer pour atteindre l'ennemi. Il suffit de prendre la mappemonde pour voir que la route des Indes est jalonnée de ces ports, dans lesquels les escadres britanniques peuvent se ravitailler en charbon et en eau douce, depuis les côtes anglaises par Gibraltar d'abord, — par Aden sur le bord de la mer Rouge et près du détroit de Bab-el-Mandeb, — et, enfin, par Singapour et par Hong-Kong, qui sont ses grands ports de l'Inde et de la Chine. De même, comme l'Angleterre prévoit que le canal de Suez peut être intercepté pendant une guerre, ou obstrué par un vaisseau qui y serait coulé, ou par toute autre cause, elle peut aller à Gibraltar d'abord, puis le long de l'Afrique, à Sainte-Hélène, et, enfin, à Capetown et à Durban, d'où l'on a la facilité de remonter vers l'Inde. Enfin ses flottes peuvent traverser l'Atlantique et trouver un refuge au Canada et dans le Pacifique, à Post-Esquimault, d'où l'on correspond avec les points fortifiés de l'Australie. Cet ensemble de points d'appui constitue le merveilleux réseau, qui vient corroborer sur mer la force numérique de l'Angleterre, en la rendant formidable à ses ennemis.

**SECTION III. — La répartition des richesses minérales
combustibles entre les différents pays.**

I

Il nous reste à rechercher à présent quelles sont les ressources en charbons et en pétroles de chaque puissance navale, et dans quelle mesure, en temps de crise, il lui serait possible de faire face, par elle-même et sans recourir aux combustibles étrangers, aux besoins de ses flottes.

Quelques remarques préalables s'imposent à ce sujet. Tout d'abord, comme nous l'avons déjà démontré, toute espèce de charbon ne saurait convenir aux navires de guerre. Certains combustibles conviennent mieux que d'autres, à ce point qu'une marine peut avoir un intérêt vital à consentir de gros sacrifices d'argent pour s'approvisionner en houilles étrangères : cela malgré toutes les difficultés du ravitaillement et les complications qui peuvent en résulter. D'autre part, les navires seront obligés souvent de s'approvisionner en charbons loin de leurs bases d'opérations métropolitaines, soit aux points d'appui, soit en pleine mer. Pour le pays le mieux pourvu en charbons utilisables les difficultés matérielles, que nous avons signalées au cours de ce chapitre, n'en subsisteront pas moins.

Il ne faut donc pas s'exagérer l'importance, au point de vue de la possibilité pour un pays d'approvisionner ses navires en charbons, de ses richesses en combustibles. Ce n'est que dans des hypothèses très spéciales que cette question pourrait passer au premier plan. Il faudrait supposer,

par exemple, en ce qui concerne la France, que ce pays eût à faire face à la fois à une guerre continentale, sur ses frontières du Nord et de l'Est, et à une guerre maritime localisée dans ses eaux territoriales. Il est évident que, dans cette hypothèse, la France ne pourrait guère compter que sur ses propres ressources en combustibles. Et encore ne lui serait-il pas impossible, à des frais moindres qu'on ne le croirait au premier abord, de se procurer des charbons américains qui transiteraient par l'Espagne.

En outre, si, en temps de paix, la production nationale est insuffisante pour faire face aux besoins combinés de la consommation domestique, de l'industrie et de la flotte, cette insuffisance pourra se trouver, en temps de crise, largement atténuée par ce fait que la guerre entraînera une crise industrielle générale, alors que, par contre, le travail d'extraction ne perdra vraisemblablement rien de son intensité. Du moins en ce qui concerne la France, il est permis de raisonner ainsi, sous réserve d'une correction que nous indiquerons plus loin.

La consommation domestique, qui absorbe à l'heure actuelle près d'un cinquième de la consommation totale des houilles, subira certainement une réduction importante en raison de la diminution générale des revenus. Par suite du rappel sous les drapeaux de bon nombre d'ouvriers et de la diminution des commandes, il y aura une sorte de désorganisation industrielle qui entraînera le chômage partiel ou complet de bon nombre d'usines ; celles-là seulement qui ont à fabriquer du matériel et des approvisionnements de guerre garderont leur pleine activité. Or, l'industrie manufacturière, à l'exclusion de la métallurgie de gros œuvre, absorbe, en France, près de 17 millions de tonnes, soit plus du quart de la production. Enfin, il est évident que tout

Etat belligérant cherchera à entraver le moins possible le travail d'extraction.

Mais le problème, — l'un des plus complexes que nous ayons à envisager — a encore un autre aspect. La situation géographique des mines, leur distribution à travers le pays a une importance considérable. Si, en effet, elles sont situées près d'une frontière ouverte, exposée à l'envahissement de l'armée ennemie, il est évident qu'on ne saurait trop compter sur elles, et qu'il y ait là un élément de faiblesse.

Quoi qu'il en soit, l'examen des statistiques, concernant la production des houilles, nous amène à constater que les combustibles sont très inégalement répartis sur la surface du globe.

La production mondiale du charbon (1), pour l'année 1906, atteint un milliard de tonnes, contre 940 millions en

(1) Les chiffres, que nous citons au cours de ce paragraphe, sont extraits des différentes statistiques publiées par le *Comité des houillères de France*, le *Bulletin des mines*, l'*Economiste français*, les *Annales du Commerce extérieur* (ministère du commerce), la *Statistique de l'Industrie minérale* (ministère des travaux publics), les *Blue Books* du Home Office du Royaume-Uni (Mines and Quarries), les publications du *Board of Trade* anglais [Coal Tabled], le *Vierteljahreschrift für Statistik des Deutschen Reiches*, la statistique des industries extractives et métallurgiques de Belgique (ministère de l'industrie et du travail), etc., etc.

Nous ferons remarquer que les chiffres de ces différentes statistiques ne concordent pas toujours, notamment en ce qui concerne l'Angleterre et les Etats-Unis, dont la production est évaluée tantôt en tonnes françaises de 1 000 kilogrammes, tantôt en tonnes anglaises de 1.015 kilogrammes, sans qu'au surplus on indique toujours laquelle de ces deux mesures est celle qui a été adoptée. Dans d'autres statistiques on tient compte seulement des anthracites et des houilles bitumineuses, sans y comprendre les lignites. Enfin, certaines convertissent les cokes en houilles, c'est-à-dire, comptent les cokes pour la quantité de houille qui a été nécessaire à leur production. De là, des contradictions pas toujours faciles à solutionner. Nous n'avons cru devoir donner ici que les résultats de nos recherches.

1905 et 730 millions environ en 1900. Elle tend donc à augmenter. Plus du tiers est fourni par les seuls Etats-Unis (environ 37 à 38 %), un quart pour le Royaume-Uni, moins d'un cinquième par l'Allemagne. Quant à la France, elle ne tient qu'une place assez faible dans cette production, 3 1/2 à 4 % environ, bien qu'elle occupe encore le quatrième rang ; c'est assez indiquer la faible production des autres pays.

Les Etats-Unis ont produit, en 1907, 424 millions de tonnes de houille, dont 352 millions de charbon bitumeux et 77 millions d'anhracite. L'exploitation y devient de plus en plus intense. En 1900, elle ne donnait que 321 millions de tonnes, pour atteindre 356 millions en 1905 et 375 1/2 en 1906. Tandis qu'il y a dix ans à peine, les Etats-Unis ne produisaient pas plus de charbon que la Grande-Bretagne, aujourd'hui ils en extraient presque autant que l'Angleterre, la Belgique et l'Allemagne réunies.

Il resterait à exploiter dans ce pays 517.000 kilomètres carrés de terrains carbonifères. La réserve de charbon serait de 650 milliards de tonnes (1).

D'après M. Birot [*Statistique annuelle de géographie comparée*, 1907], la superficie des bassins houillers connus, évaluée en milliers de kilomètres carrés, serait :

Etats-Unis, 750 ; Chine, 700 ; Canada, 170 ; Indes anglaises, 92 ; Australie, 65 ; Russie, 52 ; Angleterre, 31 ; Espagne, 13 ; Japon, 13 ; France, 5 ; Allemagne, 4 ; Autriche-Hongrie, 4 ; Belgique, 1.

La consommation industrielle absorbe presque toutes les

(1) Frech, *L'épuisement des mines*, *Zeitschrift für Socialwissenschaft*, 1900, p. 175 et s.

quantités produites. Les Etats-Unis exportent fort peu de charbon, 10 millions de tonnes à peine en 1907. La presque totalité du charbon exporté va au Canada. On estime cependant que l'exportation des charbons américains pourrait gagner du terrain dans la Méditerranée (1).

L'Allemagne a produit en 1906 environ 137 millions de tonnes de houille et 56 1/2 millions de lignites, au total 193 1/2 millions de tonnes, représentant, aux cours de cette année, une valeur de près de 1 milliard 670 millions de francs. En 1905, cette production a été de près de 174 millions de tonnes et en 1900 de 128 millions. Ici encore, nous constatons des progrès considérables dans l'extraction.

Les principaux bassins sont situés sur les bords du Rhin (La Ruhr, bassins d'Aix-la-Chapelle et Dusseldorf), près de la Saare dans la Westphalie, et dans la Haute Silésie. Cette distribution géographique a donc ce désavantage de situer les principaux bassins à proximité des frontières. Mais encore est-il que, sous ce rapport, l'Allemagne est plus avantagée que la France.

Les mines allemandes sont riches et permettront pendant longtemps encore une exploitation utile. Voici d'après un auteur allemand, que nous avons cité tout-à-l'heure, Frech, quelles seraient les quantités de charbons renfermées dans les bassins houillers de l'Allemagne.

Bassin d'Aix-la-Chapelle, 12 milliards de tonnes.

Bassin entre Aix et Dusseldorf, au moins 12 milliards.

Bassin de Westphalie, 30 milliards de tonnes.

Bassin de la Saare, 14 milliards de tonnes.

(1) Pierre Leroy-Beaulieu, *La production minière aux Etats-Unis en 1907*, *Economiste français* du 18 janvier 1908.

Bassin de Saxe, 400 millions de tonnes.

Bassin de Waldenbourg-Schatzlar, 1 milliard de tonnes.

Bassin Haute Silésie, au moins 90 milliards.

Ces évaluations (environ 150 milliards au total), qui datent déjà de plusieurs années, sont singulièrement dépassées par d'autres plus récentes.

D'après *Stahl und Eisen* cette réserve serait encore de 280 milliards ; M. Reumaux (1) indique pour les seuls bassins de la Ruhr et de la Silésie le chiffre de 255 milliards.

Quoi qu'il en soit, d'une manière générale, on peut affirmer que la production houillère tend à prendre en Allemagne une importance de plus en plus grande. Pour ne citer qu'un seul chiffre, la surface utile du bassin de la Ruhr, qui était estimée en 1880 à 85.000 hectares, devenait en 1892 de 192.000 hectares et dépasse actuellement le chiffre de 300.000 hectares.

L'Allemagne suffit, d'ailleurs, à sa production, puisque elle exporte plus qu'elle n'importe. Nous n'avons pas sous les yeux les chiffres en tonnes, mais en 1905, les exportations ont été, en valeur, de 230.984.000 marks et les importations de 133.667.000 marks seulement.

L'Italie ne nous retiendra pas longtemps. Ce pays ne possède en réalité pas de bassin houiller qui mérite ce nom ; la production y atteint à peine quelques milliers de tonnes. Aussi tout le charbon est-il importé, principalement par les ports de Gênes et de Savone, en provenance surtout de l'Angleterre et aussi, quoique pour des chiffres encore très faibles, des Etats-Unis (2).

(1) Reumaux, Conférence à la Société des Ingénieurs civils de France, Circulaire n° 229 du Comité des Forges de France.

(2) Voici le mouvement des importations à Gênes et à Savone en

Le grand pourvoyeur de charbons du continent européen reste incontestablement la Grande-Bretagne.

En 1906, les Iles Britanniques ont produit 255.085.000 tonnes, contre 220 millions en 1900. Les comtés les plus producteurs sont le Durham (38 millions de tonnes en 1905), le York (30 1/2), le Lancaster (24 1/4), le Derby (16), le Northumberland (13), le Stafford (13), et le Monmouth (11). Il y a donc une certaine dispersion des mines avantageuse au point de vue de la défense du pays.

L'Angleterre exporte bon an mal an, 60 à 70 millions de tonnes de charbon. Sa consommation intérieure ne prélève, en effet, que 180 millions de tonnes environ.

L'Angleterre, au point de vue spécial qui nous occupe, a cet avantage de posséder dans le pays de Galles des mines qui produisent une houille convenant tout particulièrement à la marine de guerre. Ce charbon appelé Smokeless, dont la variété la plus nombreuse est le Cardiff, est, en effet, un de ceux qui correspondent le mieux aux besoins des grands navires de guerre. Aussi, pendant la guerre russo-japonaise, le Japon n'hésita pas, malgré l'élévation du prix de

1907 d'après le *Moniteur officiel du Commerce* du 6 février 1908 :
GÈNES.

Provenances	Vapeurs étrangers	Vapeurs italiens	Voiliers italiens	Total tonnes
Angleterre	2.449.286	483.487	26.570	2.959.343
Amérique du Nord .	19.526	9.236	»	25.762
Importations totales .	<u>2.468.812</u>	<u>492.723</u>	<u>26.570</u>	<u>2.985.105</u>

SAVONE.

Provenances	Vapeurs étrangers	Vapeurs italiens	Voiliers italiens	Total tonnes
Angleterre	984.417	60.988	688	1.046.093
Amérique du Nord .	10.675	»	»	10.675
Importations totales .	<u>995.092</u>	<u>60.988</u>	<u>688</u>	<u>1.056.768</u>

revient à approvisionner ses navires avec du Cardiff (1).

C'est tout particulièrement en ce qui concerne l'Angleterre que s'est posée la question de l'épuisement des mines. La prospérité de ce pays serait, en effet, terriblement atteinte et sa sécurité singulièrement menacée si ses mines venaient à être épuisées.

D'après M. Lozé (2), c'est vers 1950 ou 1960 que serait atteint le moment critique où l'Angleterre, par suite de l'épuisement de ses mines, verrait sa prospérité sérieusement compromise. M. Lozé pour justifier son opinion, s'appuie sur des calculs relatifs à la quantité et à la qualité des réserves de charbon, et qui tiennent la balance à peu près exacte entre les opinions les plus optimistes et les plus pessimistes. Il invoque notamment un travail de M. Forster Brown (1898), qui évalue à 15 milliards de tonnes la quantité de charbon de la meilleure qualité, qui peut être extraite en Angleterre, à des prix modérés, jusqu'à une profondeur de 2.000 pieds. M. Lozé estime que 14,5 milliards de tonnes seront consommées jusqu'en 1950.

M. Wolff (3) fait observer à cet égard qu'il faut tenir ce calcul pour exagéré, au moins en ce qui concerne les conclusions à en tirer ; l'élévation des frais d'extraction, si l'on descend au-dessous de 2.000 pieds, ne sera pas assez grande pour rendre à cette époque le prix du charbon en Angleterre réellement plus cher que dans d'autres pays.

En effet, ce que l'on doit envisager dans la question de l'influence que peut exercer, sur l'avenir économique d'un pays, ses richesses minières, ce n'est pas tant la question

(1) Chaumet, rapport sur le budget de la marine, 1908, p. 46.

(2) *Les charbons britanniques et leur épuisement*, 1901, 2 vol.

(3) Wolf, *l'Allemagne et le marché du monde*, 1902. Traduction française, p. 115 et suiv.

de l'épuisement matériel du charbon, mais de sa disparition sur le marché commercial, c'est-à-dire du moment où les frais d'extraction seront plus élevés dans ce pays que dans d'autres.

En ce qui concerne l'Angleterre, ce moment paraît donc plus éloigné que l'ouvrage un peu pessimiste de M. Lozé ne tendrait à le faire croire.

Il y a d'autant plus de raisons de le penser que l'on a reconnu en Angleterre l'existence de nouveaux terrains houillers. D'heureuses recherches ont permis de constater que les gisements se prolongent, sous des assises plus récentes, au sud de Durham, à l'est du Midland. Dans la région de Douvres, on a trouvé un bassin entièrement nouveau (1).

D'autre part, si les colonies anglaises n'ont produit jusqu'à présent que des quantités de houille assez faibles (2), il semble bien que leur richesse en charbons est assez grande. Le Canada posséderait 168.000 kilomètres de terrains susceptibles d'exploitation, l'Inde anglaise 91.000, la Nouvelle-Galles du Sud 62.000. Ainsi tombe en partie la remarque de Frech (3), d'après laquelle l'épuisement des mines serait un coup d'autant plus redoutable porté à la suprématie de l'Angleterre sur mer, qu'aucune des colonies anglaises, — ni le Canada, ni la Nouvelle-Galles du Sud, ni le Cap, ni les Indes, — ne renfermerait une quantité de charbons suffisante pour lui permettre d'exporter dans une proportion

(1) Cf. Reumaux, *op. cit.*

(2) Encore est-il que les Indes et autres possessions anglaises de l'Asie ont fourni 8 millions 1/2 de tonnes en 1905 et les possessions africaines, notamment le Cap, 4 millions de tonnes.

(3) Fritz Frech, Article sur l'épuisement des mines, *Zeitschrift für Socialwissenschaft*, 1900, p. 175 et suiv.

assez élevée, après avoir pourvu à la consommation locale. Cette opinion paraît aujourd'hui plutôt inexacte.

Le Japon n'a qu'une production assez faible, mais il ne semble pas douteux que celle-ci ne puisse augmenter dans de grandes proportions. Elle a plus que doublé pendant la décade 1896-1905 et, en 1905, elle a atteint le chiffre de 11.670.000 tonnes représentant une valeur de plus de 100 millions.

L'augmentation annuelle pendant les dix dernières années a été de 600.000 tonnes et on estime que la production a dû dépasser 13 millions de tonnes en 1906.

Les chiffres d'exportation en 1904 et 1905 ont été respectivement 2.900.000 et 2.400.000 tonnes (1).

Nous n'avons pas de renseignements précis sur la richesse en houilles de ce pays ; mais elle semble être assez considérable. Jusqu'à présent ce serait plutôt la qualité de ces charbons qui laisserait à désirer.

La Belgique est considérée un peu comme un réservoir de charbons en France. Peut-être y a-t-il une certaine pénétration de charbons belges dans les départements du Nord. Mais, en réalité, la production belge est stationnaire et suffit à peine aux besoins de sa consommation (2).

Il nous reste à examiner la situation de la France.

Ce pays est relativement pauvre en houilles. La production s'est élevée en 1906 à 33.458.000 tonnes de houille et

(1) *Génie civil* du 8 février 1908.

(2) Voici les tonnages officiels de la production depuis 1902 :

	Tonnes.
1902	22.877.470
1903	23.796.680
1904	22.761.430
1905	21.775.280
1906	23.569.860

anthracite et 738.000 tonnes de lignite. Au total 34.196.000 tonnes, contre 35.928.000 tonnes en 1905 et 34.168.000 en 1904. Cette production n'atteint donc pas même le dixième de celle des Etats-Unis, le septième de celle de la Grande-Bretagne, le cinquième de celle de l'Allemagne ; elle est même au-dessous de celle de l'Autriche-Hongrie, bien que ce pays n'ait pas encore un développement économique important.

Aussi cette faible production constitue pour la France une cause d'infériorité économique. Ce pays ne peut, par suite de ses faibles richesses en combustibles, tenir un rang très élevé dans les industries qui en exigent une grande consommation. Il n'excelle que dans les industries qui n'en exigent que peu et qui demandent surtout du goût et de l'habileté ; mais les débouchés de ces dernières sont beaucoup moins vastes et aussi moins élastiques que ceux des premières.

Les combustibles minéraux ont été exploités en 1906 dans 40 départements, mais le Nord et le Pas-de-Calais, à eux seuls, ont fourni 63,2 p. 100 de la production totale de la France, et seuls quatre autres départements, la Loire, le Gard, la Saône-et-Loire et l'Aveyron ont donné plus de 1 million de tonnes.

Le seul bassin, où depuis vingt années on constate un accroissement réel de la production est celui du Pas-de-Calais ; les autres sont stationnaires ou ne présentent que des augmentations très faibles ; dans certains même, comme le Bourbonnais, cette production tend à décroître. C'est surtout depuis 1896 et 1897 que cette stagnation de la production devient sensible.

Aussi la France importe beaucoup plus de charbons qu'elle n'en exporte. L'excédent des importations s'est éle-

vé en 1906 à près de 270 millions de francs et à 17.294.000 tonnes.

En 1906, l'importation des houilles et coques étrangers a été de 17.990.000 tonnes, qui représentent 18.742.000 tonnes si on remplace le coke par la quantité de houille dont il provient. Cette importation est en augmentation de 4.735.000 tonnes ou 33,8 p. 100 sur celle de 1905. Mais ce fait est dû pour partie seulement à l'augmentation de la consommation ; la grève des mineurs en 1906 a exercé une influence très considérable.

Cette houille importée vient principalement d'Angleterre, qui en 1906 a importé 9.384.000 tonnes, puis de Belgique (4.987.000 tonnes) et d'Allemagne (2.016.000 tonnes).

De 1887 à 1900, les envois d'Angleterre se sont accrus régulièrement, pour fléchir ensuite jusqu'en 1906, année où ils se sont relevés brusquement. Ceux de l'Allemagne ont été en augmentation de 1887 à 1894, sont restés stationnaires jusqu'en 1901, puis se sont accrus de nouveau. Enfin, les importations belges sont en décroissance depuis 1902.

Les exportations de combustible minéral ont été de 1.392.000 tonnes, en négligeant 8.000 tonnes importés d'Angleterre et réexportés. Elles se décomposent en 1.217.000 tonnes d'antracite et de houille, 8.000 de lignite, et 167.000 de coke. Si l'on compte ces dernières pour 123.000 tonnes de houille, on obtient pour l'exportation exprimée en houille la quantité de 1.448.000 tonnes, en diminution de 410.000 tonnes (22 p. 100) par rapport à 1905.

Les principaux bassins exportateurs ont été ceux de Valenciennes, de la Loire, d'Alais, du Creusot et de Blanz, de Ronchamp, de Graissessac et d'Aubin.

Ces exportations ont été dirigées principalement vers la

Belgique (967.000 tonnes) et la Suisse (284.000). Les autres pays importateurs de houilles françaises ont été : l'Italie (72.000 tonnes) ; l'Espagne (33.000 tonnes) ; l'Algérie et Colonies françaises (31.000 tonnes) ; l'Allemagne (22.000 tonnes) ; enfin les bâtiments à vapeur étrangers ont pris dans les ports français 29.000 tonnes.

Ces chiffres nous permettent d'apprécier l'importance de la consommation. Celle-ci a été de 51.782.000 tonnes en 1906, soit 3.113.000 (6,4 %) de plus qu'en 1905 (1).

Les départements qui consomment le plus sont le Nord (6.909.000 tonnes), la Meurthe-et-Moselle (5.638.000 tonnes), la Seine (4.799.000 tonnes), le Pas-de-Calais (3.440.000 tonnes), la Loire (1.549.000 tonnes), la Seine-et-Oise (1.242.000 tonnes), le Rhône (1.206.000 tonnes), la Saône-et-Loire (1.190.000 tonnes). En 1906, 70 départements, principalement la Meurthe-et-Moselle, la Seine et le Nord, ont fait usage de houilles étrangères.

Il serait particulièrement intéressant de savoir comment se départit cette consommation entre les principales industries et d'établir notamment la part prélevée par la marine de guerre. Malheureusement, ces données ne peuvent être établies facilement et nous ne pouvons que reproduire le tableau suivant qui, d'après la statistique de l'Industrie mi-

(1) Voici comment s'établit ce compte, en chiffres ronds, le coke étant transformé en houille :

Production . . .	34.196.000 t.	
Diminution du stock (à ajouter) . .	<u>292.000 t.</u>	
		34.488.000
Importation	<u>18.742.000</u>	
		53.230.000
Exportation (à retrancher)		<u>1.448.000</u>
Reste acquis à la consommation		<u><u>51.782.000 tonnes</u></u>

nérale, pour 1905, résume la distribution de la consommation entre les différentes branches d'activité :

Métallurgie de gros œuvre.....	9.056.000
Chemins de fer	6.993.000
Industrie des mines	3.836.000
Usines à gaz	3.557.000
Marine marchande	1.067.000
Industries diverses	16.706.000
Consommation domestique	10.567.000
	51.782.000

En résumé, non seulement la production houillère de la France est relativement faible, mais elle ne s'accroît qu'avec une infinie lenteur. La France produisait 32.356.000 tonnes de charbon en 1898 ; en 1904, elle est arrivée à 34.168.000 tonnes et en 1906 la production est retombée à 33.458.000 tonnes. Il est vrai qu'une grève, celle du Nord, a été en cette année un obstacle à l'accroissement de l'extraction. Ce n'est qu'un accroissement de moins de 1 % par an ; c'est une proportion insignifiante.

Dans la même période, la consommation du charbon en France a augmenté dans une proportion deux fois plus forte que la production. Cette consommation du charbon atteignait 43.293.000 tonnes en 1898, elle s'élève à 47.030.000 tonnes en 1904 et à 51.782.000 tonnes en 1906, soit un accroissement de 8.489.000 tonnes en 7 ans, alors que la production n'a augmenté que de 1.098.000 tonnes.

En outre, la distribution des mines entre les différents bassins est particulièrement défavorable en vue de l'éventualité d'une guerre, puisque les bassins les plus riches, ceux du Nord et du Pas-de-Calais, qui à eux seuls produisent 21 millions de tonnes, se trouvent sur une frontière

ouverte, très exposée, alors que la production dans le bassin de la Loire n'atteint pas même 4 millions, et que dans chacun des bassins de la Bourgogne, du Nivernais, du Gard, du Tarn et de l'Aveyron, elle ne dépasse pas 2 millions en chiffres ronds.

La France est donc parmi les grandes puissances maritimes une des plus mal partagées au point de vue de ses approvisionnements en charbon (1). La Belgique pourrait toutefois lui fournir l'appoint nécessaire, si du moins la frontière du Nord ne devient pas le théâtre des hostilités.

La situation de l'Italie est, cependant, encore inférieure à la sienne sous ce rapport. Au contraire, l'Allemagne et les Etats-Unis peuvent se suffire, tandis que l'Angleterre exporte de grosses quantités de charbons, surtout de ceux qui sont le plus utilisables pour les navires de guerre. Enfin, le Japon semble se trouver, lui aussi, actuellement, en état d'infériorité, bien qu'il soit possible que l'exploitation en ce pays et en Chine de nouvelles mines vienne changer sa situation dans un avenir plus ou moins prochain.

II

Nous croyons intéressant d'ajouter quelques renseignements sur les ressources en pétrole des mêmes pays.

L'extraction du pétrole a été, en l'année 1906, de près de 28 millions de tonnes (2) se répartissant comme suit :

(1) Elle ne peut guère compter, à ce point de vue, sur ses colonies. L'Indo-Chine n'a donné, en 1906, que 296.000 tonnes de houille et 19.000 tonnes de lignite. La Tunisie n'a pas de mines de combustibles.

(2) Tassart, *Exploitation du pétrole*, Paris, 1908. Nous empruntons à cet ouvrage la plupart des renseignements qui suivent.

Etats-Unis	16.000.000 tonnes (1)
Russie	8.000.000 —
Sumatra-Java	1.400.000 —
Roumanie	890.000 —
Galicie	760.000 —
Inde	560.000 —
Japon	175.000 —
Allemagne	80.000 —
Pays divers	100.000 —

Ce sont donc les Etats-Unis qui, à l'heure actuelle, en produisent le plus. L'extraction y suit une progression remarquable. Tandis qu'en 1869 elle n'était que de 100.000 barils, elle a dépassé en 1900, 63 millions, et en 1905, 134 millions pour retomber en 1906 à 123 millions (2).

La diminution de 1906 a été due à la baisse subite de la production au Texas. Le chiffre de 1905 a été certainement atteint et dépassé en 1907.

Les Etats-Unis maintiendront facilement pendant de longues années leur taux de production et pourront même l'accroître, car en dehors des régions exploitées, il en existe

(1) La production pour 1907 est estimée comme ayant dû atteindre aux Etats-Unis 20.000.000 de tonnes.

(2) Le tableau suivant permet de se rendre compte de cette augmentation de la production :

Progression de la production en barils américains de 42 gallons.

1859. . . .	2.000	1900. . . .	63.620.529
1860. . . .	500.000	1901. . . .	69.389.194
1861. . . .	2.113.609	1902. . . .	88.766.916
1870. . . .	5.260.745	1903. . . .	100.416.337
1874. . . .	10.926.345	1904. . . .	117.663.421
1882. . . .	30.510.830	1905. . . .	134.715.000
1895. . . .	52.892.276	1906. . . .	123.000.000

encore de nombreuses où l'existence de sources pétrolifères a été signalée.

Les sources se trouvent principalement dans la Pensylvanie, l'Ohio, le New-York, la Virginie occidentale, le Kentucky, le Tennessee, l'Indiana, le Kansas, la Californie, le Texas, la Louisiane et les territoires indiens. Ainsi on le rencontre dans les Etats voisins de la Californie, c'est-à-dire près de la côte américaine de l'Océan Pacifique, et en particulier de San-Francisco, où le charbon est relativement cher (1).

Le Canada, lui aussi, semble être assez riche en pétrole ; du moins on y a reconnu l'existence de nombreux terrains pétrolifères, dont l'exploitation pourrait se faire dans des conditions profitables. Mais la production est restée jusqu'à présent très faible, 69.000 tonnes en 1906. Elle est même en décroissance puisqu'en 1894 et en 1899 elle avait dépassé 100.000 tonnes.

L'autre pays grand producteur est la Russie qui semble même appelée à devenir un centre de production de plus en plus important ; il est possible qu'après avoir longtemps occupé la deuxième place, la Russie arrive à prendre la première (2), si une meilleure organisation commerciale lui permet d'écouler ses produits avec toute l'économie désirable (3).

(1) *Génie civil*, 11 avril 1908.

(2) Il semble cependant que la production moyenne des sondes suit en Russie, depuis quelques années, une marche nettement descendante. En effet, la production moyenne par sonde a été : en 1897, de 9 874 tonnes ; en 1898, de 7.229 ; en 1899, de 6.220 ; en 1900, de 5.805 ; en 1901, de 6.615 ; en 1902, de 5.667, et en 1903, de 5.241 tonnes seulement.

(3) Les régions les plus productrices y sont : La presqu'île d'Apscheron et Bakou, la région d'Iliski, celle de Kouban, Grosny dans le Caucase, la côte de la mer Caspienne au nord de Bakou, l'île de Tcheleken et enfin la région du Ferghana, d'ailleurs encore peu exploitée.

La production totale, d'après les chiffres publiés, serait de 8 millions de tonnes; mais il semble que cette évaluation doive être tenue pour trop faible. M. Tessart évalue celle de la presqu'île d'Apscheron, à elle seule, comme devant être de 8 à 11 millions de tonnes et celle de Grosny à 500 ou 600 mille tonnes. Quoiqu'il en soit, la consommation intérieure engloutit plus de 85 % de la production. La Russie n'exporte guère en moyenne plus de 1.500.000 tonnes.

En Europe, la région des Karpathes est, après celle du Caucase, la plus riche en pétrole. Les grands centres de production se trouvent en Galicie et en Valachie. La Galicie produit, depuis 1903, de 700 à 800 mille tonnes par an. Mais sa production, après une progression très accentuée, semble, en ces dernières années, être demeurée plutôt stationnaire. Pour la production roumaine, au contraire, on peut constater une progression franche et bien définie. De plus, le coefficient de sa richesse (1) est de près de 6 fois supérieur à celui fourni par la production pétrolifère de la Galicie.

En Roumanie, en effet, la production du combustible liquide, qui n'était que de 80.000 tonnes en 1895, a atteint, à partir de 1900, successivement les chiffres suivants (en tonnes) :

Année 1900. .	226.500	Année 1904. .	496.440
— 1901. .	233.100	— 1905. .	627.500
— 1902. .	286.500	— 1906. .	889.397
— 1903. .	388.500	— 1907. .	1.132.280

(1) On entend par *coefficient de richesse* le rapport qui existe entre la production moyenne journalière, exprimée en tonnes, et le nombre de sondes utiles d'un pays pétrolifère. En 1904, ce coefficient a été : 14,5 pour la Russie, 6 pour la Roumanie, 2,8 pour les Etats-Unis et 1,1 pour la Galicie (V. Toroceano : *Les gisements pétrolifères de la Roumanie*, p. 23).

En 1908, elle s'est maintenue dans les environs de 100.000 tonnes par mois.

Il résulte que la production de la Roumanie a plus que quintuplé de 1900 à 1908, et qu'elle a presque doublé, en ces trois dernières années. Les principaux chantiers d'exploitation se trouvent dans les districts de Prahova [Busteni, Moreni, Campina, Poiana, etc.], de Dambovitza et de Buzeu, en Valachie et dans le district de Bacau en Moldavie (1).

L'exportation s'est traduite de 1905 à 1907 par les totaux ci-dessous.

En 1905.	. . .	214 348 tonnes.
1906.	. . .	321.119 —
1907.	. . .	423 628 —

Elle a donc presque doublé, au cours de ces trois années. En 1907, par suite de la crise du pétrole russe, elle a même atteint le niveau de celle de la Russie (2). Dans ces conditions, il devient fort probable que, d'ici quelques années, lorsque le pipe line roumain Campina [centre d'exploitation] — Constantza [port d'exportation], sera achevé, l'exportation du pétrole roumain prendra une extension bien plus considérable encore, par suite de la supériorité intrinsèque du pompage sur le transport par voie ferrée en wagons citernes, et de l'économie, quant aux frais du transport lui-même, qui en résultera (3). Plus des trois quarts du pétrole, exporté par la Roumanie, prennent en effet la voie maritime pour arriver aux centres de commerce euro-

(1) V. *Revue du pétrole*, n° du 23 mai 1908, p. 332.

(2) *Idem*, p. 229.

(3) V. un article de M. Erbiceano, ingénieur chef de la station de pétrole Constantza, dans la revue roumaine *Pétrole, Mines, Industrie*, Bucarest, mars 1907.

péens. Ainsi, en 1907, sur une exportation totale de 423.638 tonnes, 338.590 ont été exportées par Constantza et la mer Noire. La progression, si impressionnante, de cette exportation s'explique d'autre part fort bien, lorsqu'on considère l'excellente situation géographique des gisements pétrolières de la Roumanie. En laissant même de côté la supériorité que donne à ces gisements la voie du Danube, qui permet d'alimenter avec l'huile roumaine le centre de l'Europe, le coût du transport, par mer, du pétrole roumain jusqu'aux centres de consommation, est encore, par rapport à celui de tous les autres pays du monde, le plus économique.

En effet, tandis que la distance moyenne des *Oil fields* roumains à la mer Noire (Constantza) est de 350 km., la distance de Bakou à Batoum (port sur la mer Noire) est d'environ 900 km. Malgré l'établissement des tronçons de conduites [pipeline] Mihailovo-Batoum (227 km.) et Bakou-Vorota (12 km.), qui, livrés au commerce en 1900, ont fait augmenter en une seule année (1901) de près de 30 % l'exportation russe, — il reste, néanmoins, jusqu'à la mise en exploitation du tronçon commencé Volci-Vorota-Mihailovo, près de 550 km. de voie ferrée difficile que le pétrole russe doit parcourir plus que le pétrole roumain pour arriver à la mer Noire. Cette distance constitue pour la valeur de ce produit une charge considérable (environ 20 fr. par tonne), et le met dans un état de grande infériorité, en ce qui concerne la concurrence que peut lui faire le pétrole roumain sur les marchés de l'Europe Occidentale, principal débouché de cette marchandise (1). Nous donnons dans

(1) Cf. Toroceano, *idem*, p. 33

le tableau ci-dessous les prix des transports comparatifs des pays producteurs au centre de consommation.

TRANSPORT	RUSSIE		ROUMANIE		ÉTATS-UNIS	
	Distances	Coût	Distances	Coût	Distances	Coût
Des champs de production au port d'exportation (Batoum, Constantza, New-York)	900	26.50	350	6.30	900	20. »
Du port d'exportation au centre du commerce européen (Hambourg, p. ex.)	7.460	63.50	6.350	49.50	6.350	70.70
Coût total du transport, en francs, par tonne . .		90 »		55.80		90.70

Les meilleurs clients de la Roumanie pour le pétrole ont été, en 1907, les pays suivants, qui lui ont acheté respectivement :

France.	110.599 tonnes, soit 26 % de l'exportation totale roumaine		
Angleterre	64.578 —	} — 29 %	—
Indes britanniques.	58.141 —		
Allemagne	47.500 —		
Turquie	32.800 —	} — 45 %	—
Belgique	28.060 —		
Autriche-Hongrie .	22.000 —		
Italie (1)	21.000 —		
Egypte.	20.870 —		
Pays divers	16.080 —		

(1) La Roumanie a obtenu, à l'occasion de la dernière convention avec l'Italie (*V. Pétrole, mines, industrie, idem*, pp. 17, 21 et 23), une grande réduction de taxes douanières pour ses produits de pétrole. A la suite de cette réduction, il est probable que le pétrole roumain pénétrera bientôt en grande quantité sur les marchés italiens.

Ajoutons dans l'intérêt de cette étude, qu'une grande partie du pétrole destiné aux stations navales anglaises de la Méditerranée est de provenance roumaine. Ainsi en 1906-1907, la Roumanie a exporté à l'île de Malte 54.697 barils de 43 litres chacun, sur 174.748 barils qui constituent l'importation totale du pétrole à Malte pour cette année. La Roumanie vient au deuxième rang après la Russie, qui a exporté dans cette même année 92.111 barils.

En résumé, on peut donc affirmer que les gisements pétrolifères de la Roumanie sont, parmi ceux du monde entier, très probablement, les plus intéressants, car s'ils occupent déjà aujourd'hui le second rang par rapport à la richesse de la production (1), malgré leur faible exploitation de jusqu'à présent, ils sont les premiers par rapport à la qualité industrielle de leur pétrole, tout en se trouvant avoir la meilleure position géographique pour commercialiser avantageusement leurs produits (2 et 3).

La Russie, la Roumanie et l'Autriche mises à part, les autres pays de l'Europe ont une production de pétrole nulle ou presque nulle. Cependant, dans plusieurs régions, on a cru reconnaître l'existence de terrains susceptibles d'une exploitation. Ainsi, bien que la France ne produise plus de pétrole depuis que l'Alsace en a été séparée, des indices pétrolifères nombreux semblent exister dans les Basses-Pyrénées, le Gard et le Jura. Malheureusement les sonda-

(1) V. *suprà*, p. 68, note 1.

(2) Cf. Toroceano, *idem*, *op. cit.*, p. 41.

(3) Des lignes qui précèdent, on peut se convaincre que la Roumanie ne peut pas être indifférente à la réglementation de la question du combustible en droit international. Bien qu'elle ne soit pas une grande puissance maritime et encore moins une puissance coloniale, sa position géographique aux bouches du Danube et l'emprunt de plus en plus considérable fait de la voie maritime par son expansion commerciale, l'obligent à porter une attention toujours plus soutenue aux choses de la

ges qui y ont été effectués jusqu'à ces jours-ci n'ont donné aucun résultat industriel.

L'Alsace et la vallée du Rhin produisent près de 25.000 tonnes. Le reste de l'Allemagne ne donne qu'une production trop faible pour qu'on puisse en tenir compte. L'exploitation de Wichge a cependant donné, en 1904, 70.000 tonnes. Nous ignorons les chiffres de celles d'Oelheim et de Hanigsen.

La Grande-Bretagne, l'Espagne et l'Italie ne produisent que des quantités insignifiantes.

En Asie, nous rencontrons plusieurs régions assez riches en pétrole. Le Japon donne 150.000 à 200.000 tonnes par an (1) ; les îles de la Sonde 1.500.000, l'Inde 500.000. En outre, dans la Perse, les Philipines et en Chine on trouve de nombreuses traces de terrains exploitables.

mer. Déjà, en tant que belligérante et surtout dans l'hypothèse d'un avenir où la cause principale de la faiblesse relative de sa marine militaire, notamment par rapport aux pays du sud de la Péninsule des Balkans, viendrait à disparaître, — nous visons l'article 63 du traité de Berlin, — elle ne peut pas se désintéresser des facilités que trouverait une force navale ennemie pour doubler le cap Marathon et venir croiser dans les eaux qui baignent ses ports. En tant que neutre, ses intérêts directs, à la solution de notre problème, sont encore plus manifestes. En laissant même de côté la nécessité qu'elle ressent de connaître sans ambiguïté, en la matière et au cas d'un conflit entre riverains de la mer Noire, les limites de ses droits et de ses devoirs, sous la double poussée qui tend à faire du combustible, d'une part, le premier succédané de la houille à l'usage des marines de guerre et, d'autre part, le second facteur de la richesse économique roumaine, la question du pétrole contrebande de guerre peut acquérir pour la Roumanie une importance aussi indéniable que nouvelle.

(1) Ce qui caractérise l'industrie du pétrole au Japon, c'est qu'elle est exercée par 38 compagnies dont les actions, de faible valeur nominale, sont répandues dans toutes les classes, tandis que les mines de charbon sont la propriété de quelques riches familles.

Nous devons signaler enfin le Mexique, les Barbades, Cuba, les Républiques Sud-Américaines, où l'on s'attend à voir certains terrains exploités dans un avenir plus ou moins lointain.

L'exploitation du pétrole, si elle ne donne jusqu'à présent que des résultats assez faibles (1), semble donc appelée à un certain avenir, et la marine de guerre pourrait sans doute s'en procurer en quantité suffisante, du moins dans les conditions actuelles de la technique navale. Mais en temps de guerre l'approvisionnement des navires en ce combustible restera aussi aléatoire que l'est celui en charbon.

Plusieurs grandes puissances, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, l'Italie, n'en produisent que des quantités insuffisantes. Seuls les Etats-Unis, la Russie et peut-être aussi le Japon, possèdent des terrains dont l'extraction soit assez abondante pour pouvoir alimenter en temps de guerre la marine nationale, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux puissances neutres.

(1) Les résultats sont, en effet, assez faibles, car la production mondiale atteint à peine 30 millions de tonnes, alors que la production mondiale de houille dépasse 900 millions de tonnes, pour le moins (V. Birot, ouvrage cité, 1907, p. 18).

CHAPITRE PREMIER

Les concessions de dépôts de combustibles et les concessions de stations navales.

SECTION I. — La pratique internationale des concessions charbonnières et navales. — Introduction. — I. Comparaison entre les différentes conventions relatives aux dépôts de combustible et aux stations navales. Distinctions essentielles. Caractère commun. — II. Examen au point de vue politique et juridique des arrangements intervenus : 1^o aux îles Carolines ; 2^o à Cuba ; 3^o à Mascate ; 4^o en Chine.

SECTION II. — Etude critique de ces sortes de concessions envisagées en elles-mêmes. — I. Concessions faites avec réserve de souveraineté au profit du concédant : 1^o Les cessions charbonnières par rapport : a) à la pratique internationale sur le ravitaillement en combustible dans les eaux neutres ; b) aux règles générales de la neutralité ; — 2^o Les concessions de stations navales. Les cessions à bail impliquent-elles un transfert de souveraineté ? — 3^o La situation juridique d'un dépôt de combustible en tant que servitude internationale. — II. Les cessions faites en toute souveraineté. Sont-elles frauduleuses ?

CONCLUSION.

SECTION I. — La pratique internationale des concessions charbonnières et navales.

Des deux termes du rapport qui s'établit entre la capacité des soutes d'un navire et la quantité de combustible nécessaire à sa course, le premier seul est fixe. Le second varie avec une multitude d'éléments, dont les trois essentiels sont :

la distance à parcourir, le tonnage du bâtiment et la vitesse de sa marche. Lorsque le dernier terme est le plus fort, le quotient, exprimé par le rapport en question, représente mathématiquement, d'une part, le nombre de ravitaillements ou d'étapes strictement nécessaires au navire pour atteindre le but qui lui est assigné, d'autre part, l'écart maximum qui peut séparer deux escales successives, au cours d'un trajet accompli dans des conditions déterminées.

Dans l'état actuel des relations internationales, en temps de paix, un navire de guerre, comme s'il n'était qu'un simple navire de commerce, est susceptible de trouver dans les eaux étrangères, un point d'appui équivalent à celui que peuvent lui offrir les ports et eaux territoriales de sa propre nationalité. L'accès des mers les plus lointaines ne lui est pas fermé du chef unique de l'impossibilité de réapprovisionnement. Au contraire, en temps de guerre, dans l'état actuel du droit des gens, — de la doctrine et de la pratique internationale, — il est, pour le moins, *incertain* qu'une force navale belligérante puisse trouver en territoire neutre, ou en tout territoire neutre, une aide en moyens de locomotion, sans de très sérieuses limitations. D'ailleurs, en supposant les secours en combustible entièrement compatibles avec l'état de la neutralité, le refus d'un Etat neutre de laisser les navires de guerre d'un belligérant se ravitailler dans les limites de sa juridiction, alors que ses vaisseaux de commerce y sont admis dans un tel but, ne peut être interprété comme un manque d'hospitalité ou une atteinte à la *comitas gentium*. (1)

La conséquence qui s'ensuit, est qu'un belligérant, ou un éventuel belligérant, a un intérêt primordial à ne tenir

(1) Comp. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 535.

compte dans le calcul, dont il a été parlé plus haut, que de ses propres points d'appui et de ses ressources personnelles. C'est le nombre, l'importance, la disposition de ses stations navales, de ses dépôts de combustible, qui représentent pour lui les facultés essentielles à l'envoi et au maintien sur un théâtre d'opérations, existant ou probable, de ses unités navales de combat. C'est la possession de bases de navigation « certaines », dans des conditions pouvant répondre à l'éventualité de toutes les nécessités stratégiques, qui est la consécration même de la puissance maritime d'un Etat. Or, juridiquement, seules les eaux et côtes nationales, métropolitaines ou coloniales, sont capables de constituer pour un belligérant des bases certaines de réapprovisionnements. Même lorsqu'il s'agit du territoire maritime d'un pays soumis à la suzeraineté du belligérant, les navires de guerre de celui-ci ne peuvent envisager, d'une manière absolue, la possibilité légale d'y refaire du combustible, que dans le cas où les pays suzerain et protégé forment un seul Etat au point de vue de la belligérance. Si, par hasard, les liens de vassalité sont assez larges pour permettre la neutralité de l'Etat protégé, l'Etat belligérant ne peut trouver plus d'appui dans les ports ou eaux soumis à sa souveraineté nominale, que dans les ports et eaux de tout autre Etat neutre. Ainsi, par exemple, en supposant qu'un conflit russo-turc ait éclaté avant le très récent coup d'Etat bulgare, sur le terrain du droit, les charbonnages des navires de guerre de la Turquie dans un port de la Bulgarie n'auraient pas été moins aléatoires que dans tout autre port neutre. Dès lors, les difficultés d'une guerre maritime un peu lointaine, deviennent presque insurmontables pour les Etats dépourvus, soit de nombreuses possessions coloniales, soit au moins d'un réseau suffisant de

points d'appui et de dépôts de combustible pour leurs flottes.

Or, à l'heure actuelle, la répartition des colonies existant sur notre globe, entre les Etats maritimes, est loin de les prémunir tous, d'une manière égale, contre des dangers identiques. Ceci s'explique si l'on se rapporte au jour, déjà bien lointain, où, après d'innombrables harcèlements, s'est effectué à peu près entièrement le partage des vastes territoires d'outre mer, et si l'on considère, non seulement que la Grande-Bretagne a su se retirer avec la part du lion, mais encore et surtout que, ce jour là, l'inexistence des uns, la faiblesse ou l'obscurité dans laquelle se trouvaient plongés les autres, en les écartant de la lutte leur ont enlevé toute voix au chapitre, ainsi qu'il est arrivé, par exemple, pour certaines puissances navales, aujourd'hui de tout premier ordre comme l'Allemagne et l'Italie, les Etats-Unis, le Japon. D'ailleurs, ce n'est guère aux dépôts de charbon que pouvaient songer les rivaux acharnés du XVIII^e siècle, lorsque seule la clémence des Dieux sur les flots semblait capable de leur assurer, pour vaincre, l'atout formidable qu'est le combustible aujourd'hui !

Cependant, lorsque, d'une manière générale, vers le commencement de la seconde moitié du siècle dernier, les bâtiments à vapeur ont été substitués aux bâtiments à voile, notamment dans les marines de guerre (1), la houille est devenue vite, aux yeux de tous, aussi indispensable aux navires belligérants que les armes et les munitions. Du même

(1) Ce sont les Etats-Unis qui ont construit pour la première fois une corvette à vapeur armée de canons, en 1815. Le premier bâtiment à vapeur de la marine militaire anglaise a été le *Cyclops*, lancé en 1839. Mais, ce ne fut qu'à partir de la guerre de Sécession (1861-1865) que la marine à vapeur a commencé à jouer un rôle important.

coup, l'insuffisance de possessions coloniales, qui met certaines grandes nations à tant de points de vue en état d'infériorité, est apparue comme de nature à circonscrire étroitement le champ d'action de leurs flottes, dénuées de stations et de postes de ravitaillement lointains. Heureusement, tandis que la consitution de toute une colonie nécessite l'acquisition et l'occupation de territoires parfois énormes, celle d'un dépôt de charbon, au contraire, se réduit à la mainmise sur un emplacement infime. Des territoires restreints, des petites îles désertes, perdues au milieu des océans, peuvent facilement devenir des points d'appui d'une importance capitale pour des flottes entières, lorsque ces territoires et ces îles se trouvent éparpillés sur les grandes routes maritimes, stratégiques ou commerciales. Mais il convient d'observer que c'est encore l'Angleterre, malgré sa supériorité déjà écrasante au point de vue des facilités de ravitaillement dans les eaux nationales sur les autres puissances, qui a su la première, avec une admirable clairvoyance, accaparer les meilleurs de ces petits emplacements inoccupés et les transformer, en y agglomérant d'immenses approvisionnements de houille, en autant de « postes de secours » pour ses navires et ses escadres en détresse.

Dès lors, il ne semble plus rester aux Etats nécessiteux qu'à attendre la découverte scientifique d'un système parfait de ravitaillement en pleine mer, ou à recourir aux armes pour arracher aux autres Etats, de vive force, les territoires nécessaires à la constitution de leurs dépôts de combustible

I

Depuis une dizaine d'années, cependant, la pratique internationale a cru trouver un moyen pacifique pour subvenir aux besoins des Etats dépourvus de postes de ravitaillement suffisants pour leur marine, et pour les prémunir contre les dangers qui risquent de limiter, le cas échéant, le rayon d'action de leurs escadres belligérantes. Ce remède consiste, pour les puissances maritimes sans ressources, à se faire céder, par voie d'arrangements amiables, le droit d'établir sur des portions de territoire appartenant à d'autres Etats, soit de simples dépôts de combustible, soit de véritables stations navales, pouvant répondre à toutes les nécessités de la navigation. Le droit international récent nous offre, en effet, de multiples exemples de ces deux sortes de conventions. Ainsi, on peut citer, d'une part, les dépôts de charbon établis par l'Espagne dans l'archipel allemand des Carolines, ceux obtenus par l'Allemagne de la Turquie aux îles Farsan de la Mer Rouge (1), les dépôts français et anglais à Mascate, et il a été même question, il y a quelques années, de l'acquisition par l'Allemagne de dépôts de charbon dans les colonies anglaises (2).

(1) L'Allemagne se serait, en effet, entendue en décembre 1900 avec la Turquie au sujet de cet établissement. (Cf. *R. D. I. P.*, t. VIII, p. 362, note 3).

(2) Rudolf Wahl, *Die Kohlenstation*, *op. cit.*, p. 15.

Nous extrayons de la *Revue maritime*, avril 1908, p. 208, la curieuse information suivante : « ... En ce qui concerne le dépôt de charbon de Magdalena-Bay (côte ouest du Mexique), les Etats-Unis n'ont obtenu du Mexique que la prolongation pendant 3 ans de l'état de choses actuel, c'est-à-dire l'autorisation de mouiller un ou plusieurs charbonniers dans la baie. Il n'est pas question de la cession d'une bande de territoire, ni temporairement, ni définitivement ».

D'autre part, on trouve des exemples de concessions de large envergure, dans les stations navales établies par les États-Unis à Cuba, par l'Angleterre en Turquie (île de Chypre) (1), par l'Angleterre, la France, l'Allemagne, la Russie, le Japon, en Chine (2).

Toutes ces concessions diffèrent entre elles à de nombreux points de vue. Elles diffèrent d'abord, évidemment, quant à l'étendue et à la destination des territoires cédés. Elles diffèrent ensuite même quant au but essentiel et réel poursuivi par le cessionnaire au moment de l'acquisition. Souvent, en effet, une acquisition de territoire à titre de dépôt de charbon ou de station navale, n'est dans la pensée de l'acquéreur qu'un subterfuge habile, capable de l'amener à exercer une action directe sur des régions entières appartenant à un cocontractant faible (3). Dès lors, ces dépôts et stations, en devenant, pour ainsi dire, les centres de sa sphère d'influence, ne forment plus, pour lui, de simples bases éventuelles d'opérations navales, mais ils constituent, de suite, des contreforts puissants dans son acheminement

(1) M. Wahl range, en effet, la concession de l'île de Chypre parmi les concessions de *stations navales* (Cf., *idem*, p. 9). Le fait, que la Grande-Bretagne s'est fait céder l'île dans le but de défendre la Turquie, est peut-être de nature à corroborer une telle opinion.

(2) Par le traité du 24 mai 1887, le sultan de Zanzibar, Sayid Bur-gasch, a conféré à l'Angleterre une jouissance de 50 années sur une étendue de dix milles de côte. Il est à noter que le protectorat britannique n'a été légalement proclamé à Zanzibar que le 7 novembre 1890, c'est-à-dire plus de trois ans après la concession, et que ce protectorat n'a été reconnu par l'Allemagne et par la France qu'au cours de la même année 1890 (Cf. Bonfils-Fauchille, 5^e éd., n° 183, p. 94).

(3) M. Delpech compare alors l'utilité de ces dépôts de charbon, à celle des établissements, que les nations propriétaires de territoires situés à proximité d'un fleuve, dont elles ne sont pas riveraines, sont tenues, dans l'intérêt de leur négoce, d'avoir sur la rive de ce fleuve. (*R. D. I. P.*, t. VI, p. 320).

vers des buts moins limités et vers des entreprises politiques plus ambitieuses, telles le protectorat et l'annexion. Le traité de cession, en question, sous son apparence bénigne, a en effet cette qualité de ménager la susceptibilité du concédant moins civilisé et d'offrir au cessionnaire civilisé une voie détournée pour agrandir insensiblement son empire colonial. Enfin, les concessions charbonnières et navales diffèrent encore quant à leur appellation, quant aux modalités qui accompagnent la cession, quant aux privilèges accordés au cessionnaire et aux atteintes portées à l'exercice de la souveraineté du concédant sur les territoires cédés. Ainsi, parfois, la diplomatie moderne les a baptisées d'un nom juridique, en croyant pouvoir, de cette manière, affirmer leur valeur légale en droit international. En les appelant des *cessions à bail*, elle a cru même pouvoir sans inconvénient emprunter ce nom au droit de la propriété privée. Il en a été ainsi à Mascate, à Cuba, en Chine (1). D'autres fois, indépendamment de la dénomination juridique accordée à la convention, les parties contractantes ont soumis la concession à des conditions de durée, ou bien ont stipulé son titre gracieux ou onéreux. Mais la différence la plus caractéristique, entre les arrangements qui nous occupent, consiste dans l'étendue plus ou moins grande des droits conférés au bénéficiaire de la cession, car, suivant les cas, cette transmission de droits va depuis l'autorisation de faire du charbon jusqu'à la délégation temporaire des attributions de la souveraineté du concédant sur les emplacements obtenus par le cessionnaire. On peut même dire, que c'est dans cette différence, que réside la distinction essentielle

(1) A l'île de Chypre, l'Angleterre a tourné la difficulté en employant l'expression de *gaze* (4 juin 1878).

entre le dépôt de charbon ou station charbonnière proprement dite [coaling-station, kohlen-station] et la station navale [naval station, flottenstütz punct], destinée à subvenir à tous les besoins des flottes pacifiques ou belligérantes d'un Etat (1). La concession d'un simple dépôt de combustible ne limite la souveraineté du concédant sur le territoire visé, que sur certains points bien déterminés. Au contraire, la concession d'une station maritime entraîne, en fait, la disparition presque totale de la souveraineté du concédant sur ladite station, en n'y maintenant, le plus souvent, pour lui qu'un droit de souveraineté nominal, idéal, platonique. En droit, cependant, la réserve expresse ou tacite de la « souveraineté définitive » du concédant sur les emplacements accordés à son cocontractant établit un trait commun, d'une importance capitale, entre toutes les concessions charbonnières et navales. Juridiquement, et notamment à l'égard des autres membres de la communauté internationale, il n'existe qu'un seul souverain responsable des actes accomplis sur les territoires cédés, et ce souverain est nécessairement le concédant, maître nominal et définitif.

Par conséquent, qu'il s'agisse de la concession d'un dépôt de combustible ou de la concession d'une station navale, les emplacements cédés se présentent avec un aspect uniforme : ils demeurent des parties intégrantes du territoire du concédant. L'acte du cessionnaire qui fait du charbon sur la portion de côte mise à sa disposition est, au point de vue du droit des gens, un ravitaillement dans des eaux étrangères, puisque juridiquement le poste de ravitaillement est établi en territoire étranger.

(1) En ce sens, Wahl, *op. cit.*, p. 11.

L'objet principal de ce chapitre est de rechercher si une telle convention charbonnière ou navale, conclue dès le temps de paix, peut valablement être opposée par le concédant devenu neutre, à l'adversaire du cessionnaire belligérant, étranger à cette convention. En d'autres termes, il s'agit de savoir si cette convention peut légitimer, dans une telle hypothèse, le ravitaillement en combustible des navires de guerre du cessionnaire dans les eaux de son cocontractant, et couvrir de cette manière la responsabilité de ce dernier. C'est de la réponse donnée à cette question, que dépend toute l'efficacité du procédé nouveau de ravitaillement d'une escadre belligérante en territoire concédé, car, il est évident que, si les règles de la neutralité viennent faire échec à la pratique récente des concessions charbonnières, cette pratique ne peut aucunement remédier au danger auquel les belligérants voudraient échapper.

Il importe, pour aborder cette sérieuse difficulté, d'avoir en main toutes les données du nouveau problème. Il convient, dès lors, d'examiner, d'aussi près que le permet le cadre de cette étude, les principaux accords internationaux intervenus jusqu'ici, sur le sujet qui nous intéresse, et que nous avons signalés plus haut. Les conventions que nous allons envisager, présentent l'avantage d'avoir été conclues par des Etats, dont la situation internationale respective et les relations politiques réciproques diffèrent tellement d'un cas à l'autre, qu'il serait difficile de concevoir, à ce point de vue, deux contractants signant une convention charbonnière dans une autre hypothèse. Ainsi, aux Carolines, les deux signataires sont deux grandes puissances absolument souveraines et indépendantes ; à Cuba, si le concédant n'est pas tout à fait un Etat protégé, il est du moins uni au ces-

sionnaire par des relations spéciales (1). A Mascate, un obscur petit sultanat offre un champ de dispute à deux cessionnaires très puissants, dont chacun essaie à le faire entrer dans sa zone d'influence. Enfin en Chine, un énorme empire, — mais d'une déconcertante faiblesse, — subit une politique d'homéopathie, exercée par les plus actives des grandes puissances qui entament peu à peu son territoire, en ayant le soin de tromper son attention et d'engourdir sa résistance par la fallacieuse formule de l'intégrité territoriale (2).

Dans le rapide examen qui va suivre, nous nous attachons surtout à mettre en relief les trois points essentiels suivants : 1° la réserve de la souveraineté du concédant sur les territoires cédés ; 2° l'étendue de la restriction portée à l'exercice de cette souveraineté au profit du cessionnaire ; 3° la compatibilité de la neutralité du concédant avec la belligérance de son cocontractant.

II

1. — En 1686, un navigateur espagnol, découvrant dans la Micronésie (Océanie) un groupe d'îles, leur donnait le nom de Carolines, en l'honneur du roi Charles II qui régnait à cette époque en Espagne. Deux siècles après, le 4 septembre 1885, on recevait à Madrid un télégramme officiel des îles Philippines, suivant lequel, dans la soirée

(1) Le protectorat de Cuba est un protectorat « voilé » (Cf. Vialatte, *La vie politique aux Etats-Unis. Annales des sciences politiques*, 1902, p. 826).

(2) De Lapradelle, *La question chinoise*, D. R. I. P., t. VIII, 1901, p. 285.

du 24 août, une canonnière allemande, l'*Illis*, était arrivée à l'île de Yap, et que son commandant, après avoir opéré un débarquement, avait arboré le drapeau impérial et proclamé la prise de possession de tout l'archipel micronésien [Carolines et Palaos] au nom de l'Allemagne. L'Espagne, n'ayant entretenu jusqu'alors dans cet archipel aucun établissement administratif ou militaire, le cabinet allemand prétendait pouvoir simplement appliquer l'article 35 (1), de l'acte final de la conférence de Berlin, du 26 février 1885, aux îles Carolines et Palaos et les considérer comme *derelictæ*. A la suite des protestations énergiques de l'Espagne [celle-ci invoquait notamment qu'un gouverneur espagnol avait été installé à Yap quelques jours avant l'arrivée de l'*Illis*], et comme le conflit menaçait de prendre une tournure très grave, le prince de Bismarck prit un détour adroit pour masquer une défaite diplomatique certaine. L'affaire fut soumise à la médiation du pape Léon XIII et la proposition pontificale fut ratifiée dans un traité en règle par les deux Etats litigants, le 17 décembre 1885. Le gouverneur allemand reconnaissait la souveraineté de l'Espagne sur les îles en question, contre l'engagement de l'Espagne à y accorder aux ressortissants allemands un droit de pêche et une entière liberté pour leur industrie et leur commerce.

L'article 5 du traité stipulait : « Le gouvernement allemand aura le droit d'établir dans une des îles des Carolines ou des Palaos une station navale et un dépôt de char-

(1) *Art. 35.* — Les puissances, signataires du présent acte, reconnaissent l'obligation d'assurer, dans les territoires occupés par elles sur les côtes du continent africain, l'existence d'une autorité suffisante, pour faire respecter les droits acquis, et, le cas échéant, la liberté du commerce et du travail dans les conditions où elle serait stipulée.

bon pour la marine impériale. Les deux gouvernements détermineront d'un commun accord le lieu et conditions de cet établissement. »

Cet article cependant devait rester lettre morte.

En effet, dans la séance du 3 novembre des Cortès espagnoles, le ministre des affaires étrangères fit une communication aux députés pour les informer que l'Allemagne renonçait à se prévaloir du droit que lui conférait cet article (1).

Le 12 février 1899, l'archipel des Carolines et Palaos faisait de nouveau l'objet d'un traité entre l'Espagne et l'Allemagne.

Depuis 1885, la situation respective de ces deux puissances avait notablement changé. L'Allemagne, continuant à pas de géant sa course d'expansion commerciale et unissant chaque jour ses efforts davantage pour élargir le champ d'action de sa population débordante, était parvenue à poser les solides jalons d'un empire colonial naissant à travers l'Océan Pacifique. Elle venait d'acquérir des possessions en Nouvelle Guinée et Kiao-Tcheou en Chine. La possession des anciennes îles en litige, d'intérêt secondaire en 1885, pouvait, jointe aux autres en 1899, lui donner une situation prépondérante en Extrême-Orient, d'autant plus que l'archipel micronésien, grâce aux clauses de liberté commerciale [insérées lors du premier traité] était devenu pour elle le centre d'un négoce florissant (2).

L'Espagne, au contraire, sortait d'une guerre désastreuse avec les Etats-Unis. Elle venait de perdre la grande Cuba et les belles Philippines. C'était pour elle, dès lors,

(1) Cf. Calvo, 5^e édit., t. III, § 1698.

(2) V. Fauchille, *R. D. I. P.*, t. IV, p. 304.

que l'utilité politique de conserver les petites Carolines et Palaos devenait secondaire. Comme, d'autre part, ses finances étaient dans une situation précaire et comme l'Allemagne se trouvait être une nation riche, rien de plus naturel pour les deux Etats que de reprendre le traité de 1885 et d'en intervertir le bénéficiaire, tout en laissant ses dispositions intactes.

Bref, contre une indemnité de 25 millions de pesetas, l'Espagne cédait — rétrocédait presque — à l'Allemagne les îles Carolines et Palaos (1). Elle y ajoutait les îles Mariannes à l'exception de Guam (art. 1^{er} du traité). L'Allemagne s'engageait à accorder aux entreprises commerciales et agricoles des Espagnols les mêmes facilités qu'aux entreprises commerciales allemandes (art 2). Enfin l'article 3 disposait : « L'Espagne *établi*ra un dépôt de charbon pour sa marine de guerre et de commerce dans l'archipel des Carolines, un autre dans les Palaos et un troisième dans l'archipel des Mariannes, *dépôts qu'elle pourra conserver même en temps de guerre.* »

Si l'on compare entre eux l'article 5 du traité du 17 décembre 1885 et l'article 3 correspondant du traité du 12 février 1899, on peut d'abord observer que, tandis qu'il s'agissait en 1885 d'une station navale et d'un dépôt de charbon unique, il est question de trois dépôts de charbon en 1899.

De plus, l'article 3 est un peu plus précis ; il ajoute *in fine* les mots : « dépôts qu'elle pourra conserver même en temps de guerre. » Ces mots ont pour nous une grande im-

(1) V. le texte de ce traité, *R. D. I. P.*, t. VI, p. 303, note 2.

La population de Cuba est d'environ 4.600.000 d'habitants, celle des Philippines de 8 à 10.000.000.

portance, car ils déterminent sans ambiguïté la volonté expresse des parties contractantes. Il en résulte que l'Espagne belligérante, quel que soit son adversaire, pourra prendre du charbon dans les îles allemandes des Carolines, des Palaos et des Mariannes. Le traité de 1899, ne faisant aucune réserve, lui donne ce droit, non seulement lorsqu'elle se trouvera en guerre avec un Etat tiers, mais même lorsque son adversaire sera l'empire allemand lui-même.

Aussi surprenant que cela puisse paraître, nous croyons avec M. Fauchille (1) que cette solution ne peut juridiquement faire l'ombre d'un doute.

En effet, l'état de guerre ne peut résoudre que les traités conclus en vue de relations pacifiques entre les signataires et ayant pour objet, ou pour but, la consolidation, ou le maintien, de ces relations pacifiques ; mais ne sont pas atteintes par la survenance de la guerre, les conventions qui ont reçu leur exécution intégrale et qui ont eu pour but d'établir un état de choses permanent et définitif, tels que les traités de cession de territoires (2).

Or, la concession de dépôts de charbon consentie à l'Espagne par le gouvernement allemand, n'est en somme qu'une modalité du traité qui a cédé à celui-ci le territoire des îles. Elle ne se trouvera donc pas résolue, quoiqu'en fait il soit vrai que l'Espagne, en lutte avec son contractant, n'en pourra profiter que si elle occupe les îles victorieusement (3).

L'article 3 du traité de 1899 [de même que l'article 5 de 1885] est muet sur la question de savoir, à la souveraineté

(1) Fauchille, *op.cit.*, *idem*, p. 306.

(2) Cf. Bonfils, *Manuel de dr. int.*, p. 480, n° 860.

(3) Fauchille, *idem*.

duquel des deux contractants resteront soumis les emplacements destinés aux dépôts de charbon. Nous pensons avec M. Politis (1) — « qu'il semble bien » que l'emplacement des dépôts de charbon reste sous la souveraineté de l'Allemagne « concédante », et ceci, du moins pour notre part, pour une triple raison :

1° En vendant ses îles à l'Allemagne, dans l'article I, l'Espagne n'a pas excepté les emplacements des dépôts de charbon, ainsi qu'elle l'a fait pour l'île de Guam ;

2° L'article 3 dit : « l'Espagne établira » et non pas « se réservera » des dépôts de charbon ; il aurait été plus explicite s'il en devait être autrement ;

3° De l'ordre de rédaction, enfin, de ces deux articles [1 et 3], entre lesquels vient s'intercaler l'article 2 qui n'est pas d'ordre territorial, on peut déduire que l'accord intervenu a consacré deux opérations juridiques distinctes et successives, c'est-à-dire la vente du territoire avant la concession du droit de charbonner.

★★

2. — Par le traité de Paris du 10 décembre 1898, qui mettait fin à la guerre hispano-américaine, l'Espagne renonçait à « tout droit de propriété et de souveraineté sur Cuba », et, « l'île devant être après son évacuation par l'Espagne occupée par les Etats-Unis, ceux-ci s'engageaient à assurer et à remplir, pendant la durée de cette occupation, les obligations qui devaient en découler pour la protection de la vie et des biens. »

Dès le 1^{er} janvier 1899, un gouvernement militaire américain était établi dans Cuba, avec mission non seulement

(1) *Op. cit.*, *R. D. I. P.*, t. VIII, p. 362, note 3.

de pacifier l'île, mais encore de préparer le peuple cubain à la tâche difficile d'élaborer une constitution, et surtout, de l'amener à accepter de bonne grâce la protection que ses sauveurs avaient résolu de lui continuer. Car, si, dans son message de décembre 1899, le président Mac Kinley affirmait que les Etats-Unis devaient remplir leur engagement solennel de « rendre la souveraineté et le gouvernement de l'île à son peuple », il ne s'empressait pas moins d'ajouter que les Etats-Unis ne pouvaient pas laisser de suite Cuba à elle-même. « Pour renaître des cendres du passé, disait-il, la nouvelle Cuba a besoin d'être unie à nous par des liens d'une intimité et d'une puissance particulières, si un bien-être durable doit lui être assuré. » En d'autres termes, la souveraineté que les Etats-Unis entendaient laisser au peuple cubain, n'était pas cette souveraineté absolue, telle que l'avait formulée, trois jours avant la rupture des relations diplomatiques avec l'Espagne, le congrès américain. En effet, la résolution du sénateur Teller, qui avait été adoptée, déclarait que : « le peuple de Cuba est, et de droit doit être libre et indépendant », et que « c'est le devoir des Etats-Unis d'exiger que le gouvernement de l'Espagne renonce à son autorité sur Cuba et au gouvernement de l'île, et retire ses forces de terre et de mer de Cuba et des eaux cubaines ». Elle se terminait en disant que : « les Etats-Unis répudient toute intention d'exercer une souveraineté, une juridiction ou une domination quelconque sur ladite île, excepté pour en assurer la pacification, et ils affirment leur détermination, la pacification accomplie, de laisser le gouvernement et la souveraineté de l'île à son peuple » ! Mais, la victoire avait vite surexcité les ambitions des Américains. Ils trouvaient, comme cela arrive souvent après une guerre, que

ce qui est bon à prendre est bon à garder, et sans hésitation ils répudièrent l'engagement formel qu'ils avaient pris envers Cuba, envers le monde et envers eux-mêmes (1).

Les Cubains en furent indignés. Dès avant les élections, ils protestèrent énergiquement, et leur Constituante, réunie le 5 novembre 1900, adopta, en février de l'année suivante, une constitution où le nom des Etats-Unis n'était même pas prononcé. On vit même M. Cineros, candidat à la présidence de la République cubaine, refuser de signer la copie de la constitution qui devait être envoyée à Washington, en déclarant que le gouvernement des Etats-Unis n'avait pas à la connaître. (2).

L'article 1^{er} de la constitution cubaine proclamait purement et simplement « la souveraineté et l'indépendance du peuple de Cuba sous un gouvernement républicain » et, quant aux relations spéciales qui devaient, selon la prétention américaine, le relier aux Etats-Unis, la convention cubaine entendait se borner à proclamer la neutralité comme base fondamentale de la politique extérieure du futur Etat (3), qui devait être un Etat indépendant de toutes les autres nations, y compris « la grande et noble nation américaine. »

Cependant, le gouvernement de Washington avait un moyen énergique pour forcer les Cubains « à ne pas se croire dispensés de toute dette de reconnaissance. » Ses troupes occupaient l'île. Aussi le Congrès américain, en

(1) V. Pierre Leroy-Beaulieu, *Les Etats-Unis, puissance coloniale*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1902, p. 77 et suiv.

(2) *Ibidem*, p. 89.

(3) Cf. Achille Viallate, *Les États-Unis et Cuba libre*, *Annales des sciences politiques*, 1901, p. 337.

votant le budget de la guerre, y joignit un amendement (1). sous forme d'ultimatum, en vertu duquel l'armée américaine ne devait évacuer Cuba qu'après l'inscription dans la *Constitution de l'île* de plusieurs articles additionnels formant un véritable chef d'œuvre de perfidie, car il n'y était question que de l'indépendance de Cuba, qu'ils avaient précisé-ment pour objet de rendre illusoire (2).

D'après l'article 7 de cet amendement, « devait être vendu ou *loué* aux Etats-Unis un certain nombre de stations navales ou de charbon », destinées non seulement à rendre, le cas échéant, leur intervention plus efficace et plus prompte en constituant des points de débarquement pour les troupes, mais encore cette cession devait empê-

(1) Cet amendement, dont le rapporteur fut le sénateur Platt, demandait :

1° Que Cuba s'engage à ne conclure aucun traité étranger affectant son indépendance, et à ne permettre à aucune puissance étrangère de coloniser ou d'acquérir quelque droit de souveraineté dans l'île.

2° Que Cuba ne contracte aucune dette pour le paiement des intérêts et de l'amortissement de laquelle des ressources, provenant des revenus après paiement des dépenses courantes, ne seront pas assurées.

3° Que les Etats-Unis puissent intervenir, même par les armes, pour assurer l'indépendance, la sécurité de la vie et des propriétés et de l'accomplissement des obligations assurées par les Etats-Unis dans le traité de Paris.

4° Que tous les actes des États-Unis à Cuba, pendant leur occupation militaire, soient ratifiés et validés et tous les droits légalement acquis pendant cette période maintenus et protégés.

5° Que Cuba s'engage à continuer et à entretenir les travaux sanitaires commencés ou projetés.

6° Que l'île des Pins ne soit pas déclarée appartenir à Cuba par la constitution mais que son statut soit réglé plus tard par un traité.

7° Que des stations navales ou de charbon soient vendues ou *louées* aux Etats-Unis avec des points fixés d'accord avec le président des Etats-Unis.

8° Que toutes ces clauses soient insérées dans un traité perpétuel entre les deux pays.

(2) Cf. Pierre Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 90.

cher que ces stations, une fois fortifiées par les Cubains, ne puissent constituer de fortes bases d'action pour une autre grande puissance rivale (1).

Aucune aide ne pouvant délivrer les Cubains des exigences de leurs libérateurs et leurs commentaires et tergiversations n'ayant abouti à rien, l'assemblée cubaine se résigna enfin (2). L'amendement Platt fut voté purement et simplement.

Le 20 mai 1902, la République cubaine était inaugurée et les troupes américaines évacuaient l'île.

En droit donc, Cuba est libre. En fait, elle demeure dans une situation mal définie sous le protectorat voilé des Etats-Unis (3).

Quoi qu'il en soit des relations spéciales qui unissent les Etats-Unis à Cuba, en ce qui concerne la belligérance de celle-ci, nous croyons pouvoir dire sans hésitation :

1° Que Cuba ne peut déclarer la guerre à aucun Etat étranger. En effet, d'après l'article 1^{er} de l'amendement Platt, inséré dans la *Constitution Cubaine*, « Cuba s'engage à ne conclure aucun traité étranger affectant son indépendance, et à ne permettre à aucune puissance étrangère de coloniser ou d'acquérir quelque droit de souveraineté dans l'île. » Or, une guerre étant susceptible d'affecter l'indépendance et les droits de souveraineté d'un Etat, Cuba ne peut « déclarer une guerre qu'elle n'a pas le droit de faire. »

2° Qu'en principe, rien ne s'oppose à ce qu'un Etat étranger déclare directement la guerre au gouvernement cubain [le droit de représentation de Cuba étant distinct de celui

(1) Cf. Viallate, *op. cit.*, p. 339.

(2) Cf. Charles Dupuis, *Annales des sciences politiques*, 1902, p. 668.

(3) Viallate *op. cit.*, « *La vie politique aux Etats-Unis* » dans la même revue, 1902, p. 826.

de ses Protecteurs (1)] quoiqu'en fait il puisse n'être ni correct, ni politique, ni prudent pour l'Etat étranger de ne pas s'adresser dès le début aux Etats-Unis, afin d'obtenir par leur intermédiaire satisfaction à ses griefs.

3° Que la République cubaine *peut parfaitement garder la neutralité* dans une guerre où les Etats-Unis se trouveraient engagés, et que toute déclaration de guerre, adressée à ceux-ci, ne la vise nullement. Car, si les Etats-Unis se sont engagés à intervenir même par les armes pour assurer l'indépendance, la sécurité de la vie et des propriétés à Cuba, rien ne fait supposer que cette obligation est réciproque. Par conséquent, au point de vue du ravitaillement en charbon — le seul qui nous intéresse — tous les devoirs de la neutralité incomberaient à la République cubaine neutre.

En exécution de l'article 7 additionnel de la constitution cubaine (V. article 7 de l'amendement Platt), par une convention conclue le 16/23 février 1903, la République de Cuba *cédait à bail* aux Etats-Unis, « pour le temps qui leur sera nécessaire et afin d'y établir des stations charbonnières et navales », deux zones de terre et d'eau dans l'île de Cuba : à Guantanamo et à Bahia Honda (2), [Cf. art. 1 de la convention].

Nous citons textuellement les articles 2 et 3.

(1) Ce n'est pas ce qui a ordinairement lieu dans les protectorats effectifs, mais pour Cuba cette solution s'impose par suite d'un raisonnement à *contrario* tiré de l'article 1^{er} de l'amendement Platt. Cuba doit avoir le droit de représentation puisqu'elle a celui de négocier les autres traités.

(2) V. le texte de cette convention portant : « Convention pour la cession à bail aux Etats-Unis [sous les conditions qui seront admises par les deux gouvernements] de terrains à Cuba pour l'établissement de stations charbonnières et navales ». *R. D. I. P.*, 1904, Documents, p. 20.

ART. 2. — La concession comprendra le droit *d'user* et *d'occuper* les eaux adjacentes à ces zones de terre et d'eau, comme d'améliorer et de creuser leurs estuaires et mouillages et en général de faire le nécessaire pour mettre les lieux en état de servir *exclusivement* à des stations charbonnières et navales et à aucun autre objet. — Les navires destinés au commerce avec Cuba jouiront du libre transit pour les eaux comprises dans cette concession.

ART. 3. — Si les Etat-*Unis* reconnaissaient, pour leur part, la *continuation de la souveraineté définitive* de la République de Cuba sur les zones de terre et d'eau, ci-dessus décrites, la République de Cuba consent, de son côté, à ce que, pendant le temps de l'occupation par les Etats-*Unis* de ces zones, suivant les stipulations de la présente convention, ceux-ci exercent une juridiction et une autorité *complète* sur lesdites zones avec le droit d'y acquérir (sous les conditions qui seront convenues plus tard par les deux gouvernements), pour leurs besoins publics, tous les terrains ou autres propriétés y situées, par voie d'achat ou d'expropriation forcée en indemnisant complètement les propriétaires.

Le 2 juillet suivant, une seconde convention (1) intervenait entre les deux Etats pour fixer les conditions de cette cession à bail. Nous en extrayons les dispositions essentielles :

« Les Etats-*Unis* d'Amérique conviennent et promettent de payer à la République de Cuba la somme annuelle de 2.000 piastres en monnaie d'or des Etats-*Unis* pendant tout le temps qu'ils occuperont lesdites zones de terrain et en useront en vertu de la convention mentionnée » (Cf. art. 1)...

« Les zones seront délimitées et leurs limites seront indiquées avec précision »... (Cf. art. 2).

« Les personnes accusées de crimes ou de délits qui, relevant de la juridiction cubaine et fuyant la justice, se seraient réfugiées dans ces zones, seront remises par les autorités des Etats *Unis*, sur la demande des autorités cubaines dûment autorisées. De son côté, la République de Cuba convient de remettre aux

(1) V. texte, *R. D. I. P.*, 1904, Documents, p. 21.

autorités des États-Unis, dûment autorisées, quand elles en auront fait la demande, les personnes accusées de crimes ou de délits commis dans ces zones, qui, relevant des États-Unis et fuyant la justice, se seraient réfugiées en territoire cubain » (Cf. art. 4).

« Les marchandises, engins et munitions de guerre importés dans ces zones pour leur usage et leur service exclusifs ne seront pas soumis au paiement de droits de douanes, ni à aucun autre droit ou charge, et les navires qui les transporteront ne seront pas soumis au paiement des droits du port, tonnage, ancrage ou autres, sauf quand ces navires feront leur déchargement en dehors des limites de ces zones, à moins que ce ne soit dans un port autorisé de la République de Cuba, et, en ce cas seulement, la cargaison ainsi que le navire seront soumis à toutes les lois et règlements de douanes cubaines et au paiement des droits correspondants. — Il est entendu que ces matières, marchandises, engins et munitions de guerre ne pourront pas être transportés de ces zones sur le territoire cubain » (Cf. art. 5.)

Enfin, l'article 6 dispose :

« Exception faite de ce qui est prévu à l'article précédent, les navires entrant dans les baies du Guantanamo et de Bahia-Honda ou, en sortant, seront, dans les limites du territoire cubain, soumis *exclusivement aux lois et autorités cubaines et aux dispositions émanées d'elles* en tout ce qui concerne la police du port, les douanes et la santé, et les autorités des États-Unis ne feront aucunement obstacle à l'entrée et à la sortie de ces navires, *sauf dans le cas d'un état de guerre.*

Il résulte, par conséquent, de ces deux conventions :

1° Que la République de Cuba a loué aux États-Unis, moyennant un *prix annuel* et pour un temps indéterminé, des terrains pour l'établissement de stations navales et charbonnières.

2° Que ces terrains pourront être occupés militairement par les États-Unis, qui y exerceront une juridiction et une autorité complète, bien que la souveraineté de droit reste réservée à Cuba.

3° Que les Etats-Unis pourront conserver ces stations et dépôts même en temps de guerre.

Et maintenant, si nous combinons ces conséquences de la cession avec ce que nous avons dit plus haut sur la neutralité de Cuba, nous arrivons à peu près à la constatation suivante : « En vertu de traités antérieurement passés avec la République de Cuba (1), les Etats-Unis, devenus belligérants, peuvent trouver, dans des ports soumis à la souveraineté de droit de Cuba neutre, des points d'appui et de ravitaillement pour leurs navires de guerre. »

Enfin, nous rappelons, pour être complet, que, d'après l'article 7 de l'amendement Platt (2), les Etats-Unis avaient la faculté d'*acheter* [donc de devenir les maîtres en toute souveraineté] ou de *louer* les emplacements en question. Ils ont cru, par conséquent, pouvoir sans inconvénient opter pour la seconde solution ! L'Europe venait d'inaugurer la pratique des cessions à bail, en Chine. Rien d'étonnant qu'ils en aient subi la suggestion.

★★

3. — Au sud du golfe Persique, depuis le grand désert arabe jusqu'à la mer d'Oman, le sultanat de Mascate est, par sa situation même, et, en tant que centre de négoce ac-

(1) Sous prétexte de pouvoir, ainsi, mieux défendre son indépendance.

(2) Inséré dans la constitution cubaine : art. VII additionnel de la constitution cubaine [du 20 mai 1902] ainsi conçu :

« Afin de mettre les Etats-Unis en mesure de maintenir l'indépendance de Cuba et de protéger le peuple cubain et en vue de sa propre défense, le gouvernement de Cuba pourra vendre ou « céder à bail », aux Etats-Unis les terrains nécessaires à l'établissement de stations charbonnières ou navales sur certains points déterminés, qui seront convenus avec le Président des Etats-Unis ».

tif avec la Perse et l'Inde, la côte orientale d'Afrique et l'île Maurice, un lieu d'entrepôt naturel.

Après avoir appartenu quelque temps aux Portugais, il est depuis 1741 au pouvoir des princes arabes de Sohar, qui y ont exercé pendant le XVIII^e siècle une puissance considérable, et avec lesquels, à diverses reprises, la France et l'Angleterre ont noué des liens étroits d'amitié et de commerce. Par un traité du 17 novembre 1844, le sultan de Mascate attribuait aux Français : « la faculté d'établir sur tout point des Etats lui appartenant des dépôts ou magasins d'approvisionnements de quelque nature que ce soit (1) ». Mais ce n'est qu'au mois de février 1899, que le gouvernement français demandait et obtenait de l'Iman, en vertu de ce traité, la *concession à bail* du port de Bender-Issar pour y établir un dépôt de charbon (2).

La nouvelle de cette concession obtenue par la France, au lendemain presque des événements de Fachoda, devait soulever les protestations violentes de l'Angleterre, laquelle s'habituaient petit à petit à considérer le golfe Persique, stratégiquement parlant, comme britannique, et partant de là à dénier à toute autre puissance le droit d'y acquérir une station navale. Bientôt d'ailleurs, sous la menace de voir sa capitale bombardée par l'escadre anglaise, le sultan de Mascate revenait sur sa promesse et annulait la concession territoriale faite à la France.

Pourtant rien ne légitimait l'attitude de l'Angleterre, ni envers Mascate, ni envers la France, car sa prétention, suivant laquelle aucune aliénation territoriale ne pouvait être faite par le sultan sans son assentiment préalable, ne repo-

(1) V. De Clercq, *Recueil des traités de France*, t. V. p. 263.

(2) V. *Questions diplomatiques et coloniales* du 1^{er} mars 1899, p. 281.

sait absolument sur aucun fondement. En effet, non seulement le sultan d'Oman ne faisait, en concédant à la France les dépôts en question, qu'exécuter son engagement envers elle, résultant du traité de 1844 — (il venait, d'ailleurs, de concéder un pareil dépôt également à l'Angleterre) — mais, en outre, aucun traité de vassalité ne le liait, ne pouvait le lier, à la Grande-Bretagne. Pour ce qui est de l'indépendance du sultanat, et indirectement de sa personnalité internationale, elle avait été expressément reconnue pour lui, en même temps que pour Zanzibar, par une déclaration anglo-française signée à Paris, le 10 mars 1862 (1). Dès lors, la validité du traité de 1844, de même que la reconnaissance des droits antérieurement acquis par la France, devaient, aux yeux de l'Angleterre, en découler *ipso facto* tout simplement.

Certes, depuis 1862, l'Angleterre n'avait cessé de prendre pied à Mascate et de s'ingérer dans ses affaires, tantôt en subventionnant son sultan, tantôt en lui accordant ses bons offices (2), mais l'acte de 1862, en ce qui concerne du moins Mascate, est demeuré toujours en vigueur. Il a été même confirmé par une seconde déclaration échangée à

(1) Voici le texte de cette déclaration (*R. D. I. P.*, t. VI, p. 346, note 3): « S. M. l'Empereur des Français et S. M. la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, prenant en considération l'intérêt qui s'attache au maintien de l'indépendance du sultan de Mascate, d'une part, et du sultan de Zanzibar, de l'autre ont jugé convenable de s'engager réciproquement à respecter l'indépendance de ces deux princes. — Les soussignés, ministre des affaires étrangères de S. M. l'Empereur des Français, et ambassadeur extraordinaire de S. M. Britannique près la Cour de France, étant muni de pouvoirs à cet effet, déclarent, en conséquence, par le présent acte, que LL. MM. prennent réciproquement l'engagement indiqué ci-dessus.

Paris, le 10 mars 1862.

THOUVENEL; COWLEY. »

(2) Cf. *R. D. I. P.*, t. VI, p. 345 et suiv.

Londres le 5 août 1890, celle-ci se bornant à ne modifier que la situation juridique de Zanzibar sans parler de rien autre chose. L'Iman restait et reste donc maître de l'usage de ses droits régaliens. Le bon sens a forcé, en 1899, l'Angleterre à le reconnaître. Les conversations diplomatiques échangées entre Lord Salisbury et M. Paul Cambon ont abouti à mettre fin à l'incident sur les trois bases suivantes : Les gouvernements français et anglais reconnaissaient de nouveau que, par le traité de 1862, les deux pays sont placés exactement sur le même pied d'égalité en ce qui concerne les territoires du sultan de Mascate. Le gouvernement anglais reconnaissait le droit de la France d'établir, sur la côte de Mascate, un dépôt de charbon dans les mêmes conditions qu'est établi le dépôt de l'Angleterre. Enfin les deux pays interpréteraient le traité de 1862 comme une *défense d'acquérir sur les territoires du sultan de Mascate un droit de propriété territoriale quelconque au profit de l'une ou de l'autre nation* (1). L'accord entre les deux puissances rivales une fois conclu, le sultan de Mascate a cédé, d'assez bonne grâce, « à bail » un vaste terrain s'étendant depuis le littoral de la mer jusqu'aux collines de la baie de Makalla. Ce territoire a été partagé en deux portions égales entre la France et l'Angleterre. Elles y ont édifié à frais communs un mur de séparation, et la France, selon son désir, a obtenu la jouissance du lot situé au Sud (arrangement franco-anglais du 12 mai 1900). Le transport croiseur la *Drôme*, envoyé en mission spéciale, a établi le dépôt de charbon français au commencement du mois de septembre 1900 et y a *installé un gardien* (2).

(1) Note publiée par l'*Agence Havas* le 4 mars 1899 (V. dans la même revue, p. 320, note 1.)

(2) Cf. *R. D. I. P.*, t. VII, p. 654 (Chronique des faits internationaux).

A Mascate, comme à Cuba, les dépôts de charbons ont été cédés pour une durée indéterminée avec réserve du droit de souveraineté du concédant sur les emplacements cédés ; seulement, malgré la « cession à bail, » la France et l'Angleterre, à la différence des Etats-Unis, ont oublié d'offrir « au bailleur » le moindre prix légitime de location (1).

★★

4. — Par le fait même qu'il terminait la guerre sino-japonaise, qui venait de révéler au monde la faiblesse du colosse chinois, le traité de Simanoseki ne pouvait cacher, pour longtemps, les arrière-pensées et la convoitise d'une Europe, toujours en quête de bonnes aubaines.

Dès 1897, lors du voyage de Li-Hung-Chang à Saint-Petersbourg, la Russie signait secrètement une convention, qui lui permettait de traverser la Mandchourie par une ligne de chemin de fer, et de se servir de Port-Arthur comme base navale, en cas de guerre en Extrême-Orient. Peu de temps après, — malgré la déclaration catégorique faite par le Tsong-Li-Yamen au représentant de la France à Pékin, que la Chine n'était pas disposée à consentir, sous quelque forme que ce fût, des concessions territoriales (2), — l'Allemagne se faisait céder à bail Kiao-Tcheou, opérant ainsi ouvertement, sous prétexte de venger l'assassinat de deux de ses missionnaires. Pour ne pas rompre l'équilibre, l'Angleterre et la France s'empressèrent de fixer respecti-

(1) V. pour les autres détails la communication faite par M. J. Delpech dans la même revue, t. VI, p. 313-323.

(2) Livre Jaune : Documents diplomatiques, Chine 1894-1898 [1898]. Lettre de M. Gérard, ministre de la République Française à Pékin, à M. Hanotaux, du 15 février 1897, p. 31.

vement leur choix sur Weï-hai-weï et Kouan-Tché-Ouan. Il s'en est suivi entre concédant et concessionnaires quatre conventions rédigées, à peu de chose près, d'une manière identique, ce qui est très explicable lorsqu'on songe qu'elles devaient toutes quatre répondre, aux yeux des Grandes Puissances bénéficiaires, au même double but : constituer des bases d'action politique en Chine et des bases d'opérations navales en Extrême-Orient, tout en ayant l'air de respecter, aux yeux de l'empire chinois, son intégrité territoriale. Qu'on en juge plutôt.

Voici l'article 2 de la convention sino-allemande du 6 mars 1898 :

« Dans l'intention de satisfaire aux désirs légitimes de Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne, que l'Allemagne, comme les autres puissances, possède une station sur la côte chinoise pour la réparation et l'équipement de ses navires, pour l'emmagasinement de matériel et de *provisions* pour ceux-ci et pour tous les autres arrangements s'y rapportant, Sa Majesté l'Empereur de Chine cède à bail à l'Allemagne provisoirement pour quatre-vingt-dix-neuf ans les deux côtés de l'entrée de la baie de Kiao-Tchéou. »

L'article 1^{er} de la convention russo-chinoise disait :

« En vue de la protection de la flotte russe et pour lui permettre d'avoir *une base sûre* sur la côte nord de Chine, Sa Majesté l'Empereur de Chine consent à louer à la Russie Port-Arthur, Ta-Lien-Wan et les eaux adjacentes. Mais ce bail devra être sans préjudice pour l'autorité chinoise dans ce territoire (1). »

(1) Le terme du bail était fixé à 25 ans, et, à l'expiration, une augmentation de durée pouvait être convenue entre les deux pays. — V. aussi plus loin l'art. 5 du traité de paix russo-japonais de Portsmouth (23 août-5 septembre 1905). — Pour les textes complets de ces deux conventions voir Henri Cordier, *Histoire des relations de la Chine avec les puissances occidentales*, 3 vol.

Et, on lit dans la convention sino-anglaise du 1^{er} juillet 1898 (1) :

« Dans le but de donner à la Grande-Bretagne un port convenable dans le nord de la Chine et pour la meilleure protection du commerce britannique dans les mers voisines, le gouvernement de Sa Majesté l'Empereur de Chine consent à céder à Sa Majesté la Reine de Grande-Bretagne et d'Irlande, Wei-Haï-Wei dans la province de Schantung et les mers voisines pour une période de durée égale à l'occupation de Port-Arthur par la Russie (2). »

Enfin, au point de vue du ravitaillement en charbon, l'article 1^{er} de la convention franco-chinoise du 16 novembre 1899 est encore plus explicite.

Nous reproduisons en entier le texte (3) de cette convention à simple titre d'exemple, car ses dispositions, sauf quelques différences de détail, sont identiques à celles des trois autres, le nom des contractants et des territoires cédés mis à part, bien entendu :

ARTICLE PREMIER. — « Le gouvernement chinois, à raison de son amitié pour la France, a donné à bail, pour 99 ans, Kouan-Tché-Ouan au gouvernement français pour y établir une station navale avec dépôt de charbon, mais il reste entendu que cette location n'affectera pas les droits de souveraineté de la Chine sur les territoires cédés. »

ART. 2. — « Le territoire loué comprendra les eaux et ter-

(1) V. ce texte complet dans de Pourville, *La question d'Orient*, appendice.

(2) On remarquera que Wei-Haï-Wei n'a pas été cédé à bail, mais simplement pour une durée égale à celle de l'occupation de Port-Arthur par la Russie. Mais après la guerre russo-japonaise, bien que le « locataire » de Port-Arthur ait changé, l'Angleterre, comme bien l'on pense, a refusé de rendre Wei-Haï-Wei à la Chine malgré les protestations de celle-ci.

(3) V. Cordier, vol. III, et *Archives diplomatiques*, 1899, t. LXIX, p. 244. « Chine : négociations pour la délimitation des territoires cédés à bail par la Chine à la France à Kouan-Tché-Ouan.

rains nécessaires à la sécurité, à l'approvisionnement et au développement normal de la station navale et du dépôt de charbon, c'est-à-dire :

a) L'île de Tong-Haï ;

b) L'île de Nao-Tchéou ;

c) Au Lei-Tchéou, une bande de terrain reliant un point de la côte au sud de Kieau-Man-Sien (Tiao-Man) et se trouvant par 20° 50' de latitude nord à Chenenpar 21° 25' de latitude nord, sur une profondeur indiquée d'une manière générale sur la carte ci-annexée ;

d) Au Kao-Tchéou, une bande de terrain comprise entre 21° 25' de latitude nord et 21° 04' de latitude nord, sur une profondeur indiquée d'une manière générale sur la carte ci-annexée ;

e) Les îlots compris dans Kouan-Tchéou-Ouan, ainsi que les eaux intérieures et extérieures de la baie et les eaux extérieures de Nao-Tchéou et Tong-Haï, dans les limites acceptées en droit international (six milles marins).

Les limites exactes sur le continent de Lei-Tchéou et du Kao-Tchéou seront fixées après la signature de la présente convention, quand des reconnaissances spéciales auront été faites par des fonctionnaires désignés par les deux gouvernements. Lesdits fonctionnaires devront procéder sans retard à leur mission afin d'éviter tout froissement possible entre les deux pays. »

ART. 3. — « Le territoire sera gouverné et administré pendant 99 ans de bail par la France seule, cela afin d'éviter tout froissement possible entre les deux pays. Les habitants conserveront la jouissance de leurs propriétés : ils pourront continuer à habiter le territoire loué et vaquer à leurs travaux et occupations, sous la protection de la France, aussi longtemps qu'ils se montreront respectueux de ses lois et de ses règlements. La France paiera un prix équitable aux propriétaires riverains, pour les terrains qu'elle désirera acquérir. »

ART. 4. — « La France pourra élever des fortifications, faire tenir garnison à des troupes ou prendre toute autre mesure défensive dans le terrain loué.

Elle pourra construire des phares, placer des bouées et signaux utiles à la navigation, sur le territoire loué, le long des îles et des côtes, et, d'une manière générale, prendre toutes les mesures, adopter toutes les dispositions propres à assurer la liberté et la sécurité de la navigation. »

ART. 5. — « Les navires à vapeur de la Chine, ainsi que les navires des puissances en relations diplomatiques et commerciales avec elle, seront traités dans le territoire loué comme dans les ports ouverts de Chine.

La France pourra promulguer tous les règlements qu'elle voudra dans l'administration du territoire et du port et, notamment, percevoir des droits de phare et de tonnage destinés à couvrir les frais de construction et d'entretien des feux, balises et signaux, mais lesdits règlements et droits seront appliqués impartialement aux navires de toutes les nationalités. »

ART. 6. — « Si des cas d'extradition se présentent, ils seront traités d'après les stipulations des conventions existantes de la France et de la Chine, notamment celles qui règlent le voisinage entre la Chine et le Tonkin. »

ART. 7. — « Le gouvernement chinois autorise la France à construire une voie ferrée reliant un point de la baie de Kouan-Tché-Ouan ou Lei-Tchéou à un point à désigner sur la côte ouest du Lei-Tchéou aux environs d'Onpou. Ce dernier point sera ultérieurement désigné avec précision. La Chine fournira le terrain, mais les frais de construction et d'exploitation seront à la charge de la France. Les Chinois auront le droit de circulation et de trafic sur la voie ferrée d'après le tarif général appliqué. Les mandarins devront veiller à la protection de la voie et du matériel qui seront à la charge de la France. »

ART. 8. — « La France pourra également au point d'aboutissement de la ligne, vers Onpou, construire des débarcadères, appontements, magasins et hôpitaux, établir des feux, bouées et signaux.

Le mouillage en eau profonde le plus voisin de ce point d'aboutissement (eaux territoriales), sera exclusivement réservé aux navires de guerre chinois, ces derniers en situation de neutralité seulement.

Les entrepôts de la marine ont été établis par la France à Pointe-Nivet et Port-Beaumont dans l'île de Pac-Haï.

Les quatre conventions précitées stipulent formellement que la Chine se réserve la souveraineté sur les territoires cédés.

Mais, de même que cela résulte de la lecture de la con-

vention relative à Kouan-Tché-Ouan, il résulte de la lecture des trois autres conventions que cette souveraineté subit des restrictions si nombreuses et si graves, qu'on peut vraiment se demander ce qu'il peut en rester ?

Dans la convention avec la France, la Chine a convenu que le territoire cédé sera gouverné et administré par la France seule ; — dans la convention avec la Russie, elle lui a remis entièrement le territoire visé et les eaux adjacentes pour qu'elle puisse « s'en servir » ; — dans la convention avec l'Angleterre, elle a déclaré que la juridiction anglaise sera seule reconnue à Wei-Haï-Wei.

Et, si par contre, à Kin-Tchéou et à Wei-Haï-Wei, elle a obtenu que l'administration reste chinoise et ses mandarins en fonctions, elle n'a obtenu ce privilège « qu'autant qu'il n'y aura pas de motif sérieux pour le supprimer. De même, si la Grande-Bretagne a permis le séjour des troupes chinoises à côté des troupes anglaises, c'est simplement en vue d'introduire parmi les soldats chinois les officiers anglais comme instructeurs (1). Enfin si les Chinois, résidant sur les territoires cédés, ont gardé leur nationalité, la Chine les considère si bien comme soustraits à l'action de son autorité, qu'elle a admis la nécessité de l'extradition, dans le cas où elle voudrait poursuivre un criminel réfugié sur les emplacements qu'elle a cédés « temporairement (2). »

D'ailleurs, en vertu d'une ordonnance du 27 avril 1898, l'Allemagne a déclaré le territoire de Kiao-Tchéou protectorat d'Empire (3), et, depuis le 13 janvier 1900, Kouan-

(1) V. aussi Pierre Guerlet, *Les divers procédés d'action politique des puissances en Chine*. Thèse, Paris, 1907.

(2) V. art. 6 de la convention franco-chinoise précitée.

(3) Chronique Internationale (*R. D. I. P.*, t. XII, p. 147).

Tché-Ouan a été rattaché à l'Indo-Chine française et un administrateur civil a été placé à la tête des différents services (1). Quant à la Russie, on sait qu'elle a fait, dans la suite, de Port-Arthur une citadelle formidable, contre laquelle, par la force des choses, sont venues se heurter bientôt les fanatiques armées du Micado. Mais, si la fureur de leurs assauts, couronnés de succès, est parvenue à ériger le Japon au rang de Grande Puissance, on sait encore combien elle a été incapable d'ébranler la neutralité de l'Empire chinois, impassible spectateur dans une lutte où « son » bien faisait l'objet du litige, souverain nominal, « nu propriétaire » d'un territoire qu'ensanglantait une guerre, menée par d'autres que lui, dans un intérêt autre que le sien (2).

SECTION II. — Etude critique de ces sortes de concessions envisagées en elles-mêmes.

I

On a soutenu que, tant que l'on admettra qu'un navire de guerre belligérant ne doit pas se ravitailler indifféremment en combustible dans les ports neutres, la pratique récente des concessions charbonnières est de nature à soule-

(1) Cf. Silvestre, *La France à Kouan-Tché-Ouan*, *Annales des sciences politiques*, 1902, p. 493.

(2) Depuis le traité d'alliance anglo-japonais et le récent accord franco-japonais, du 10 juin 1907, Wei-Hai-Wei et Kouan-Tché-Ouan ont perdu une partie de leur importance stratégique pour l'Angleterre et pour la France, les ports japonais pouvant désormais servir de points d'appui aux flottes de ces deux pays, opérant éventuellement en Extrême-Orient d'accord avec les escadres nipponnes.

ver des difficultés, pour le cas où l'Etat concédant serait neutre dans une guerre de l'Etat cessionnaire (1). En procurant à ce dernier, devenu belligérant, une assistance et des facilités qu'il n'aurait pas de droit commun, le dépôt de charbon va directement à l'encontre de la neutralité de son cocontractant, qui a conservé un droit de souveraineté sur l'endroit concédé.

Pour notre part, sans contester nullement le bien fondé de cette opinion, ou l'utilité pour l'internationaliste de s'en prévaloir dans une étude concernant la neutralité, nous pensons, cependant, que sa portée est trop restreinte pour fournir la réponse à toutes les questions que soulève, en droit des gens, la pratique récente des concessions qui nous occupent, et que, telle qu'elle se présente, c'est-à-dire sous sa forme réservée, particulière et conditionnelle, elle est dénuée, un peu à tort, de l'envergure et du caractère absolu qu'elle devrait avoir. En d'autres termes, nous croyons qu'il n'est pas inutile d'aller au delà de l'hypothèse spéciale qu'elle veut résoudre, pour rechercher les réponses à ces trois autres questions : 1° En admettant, même sans aucune restriction, la légitimité du ravitaillement en combustible dans les eaux neutres, une concession charbonnière ne risque-t-elle jamais de se tourner contre la neutralité de l'Etat concédant ? — 2° Si oui, une affirmation identique ne s'impose-t-elle pas sur le terrain purement juridique, lorsqu'il s'agit, non plus d'un simple dépôt de combustible (*stricto sensu*), comme aux Carolines ou à Mascate par exemple, mais du ravitaillement dans une station, sur laquelle, comme à Cuba ou en Chine, le cessionnaire

(1) V. Fauchille, *R. D. I. P.*, t. VI, p. 306-307 ; Politis, *R. D. I. P.*, t. VIII, p. 362, note 3 ; M. Renault, à son cours ; de Lapradelle, *R. D. I. P.*, t. XI, p. 562, note 2 ; Lamy, thèse, Paris, 1906.

exercerait toutes ou presque toutes les attributions de la souveraineté du concédant ? — 3° Enfin, ne devient-il pas un peu superflu de rechercher la valeur juridique des concessions charbonnières par rapport aux règles de la neutralité, lorsqu'il est aisé de constater qu'en droit international l'emplacement, accordé, d'une part, au cessionnaire pour servir à un dépôt de combustible et, d'autre part, retenu par le concédant sous sa propre souveraineté, se trouve dans une situation tout aussi inadmissible que le territoire cédé, à titre de station navale et attribué avec les prérogatives qu'une telle concession comporte le plus souvent (1) ?

1. — a) Pour ce qui est de l'incompatibilité des concessions charbonnières avec les obligations d'un Etat neutre, relatives au ravitaillement en combustible des vaisseaux belligérants qui se trouvent dans sa juridiction, l'explication donnée peut se résumer ainsi: Les approvisionnements des belligérants en moyens de locomotion n'étant plus entièrement libres dans les eaux neutres, un Etat ne saurait se délier d'un devoir que lui impose la neutralité, en se retranchant derrière un traité contraire à ce devoir conclu dès le temps de paix (2). Or, ce dernier principe est un des plus certains du droit des gens moderne. Il est admis d'une façon unanime par toute la doctrine contemporaine et a été strictement observé par la pratique internationale depuis le commencement du XIX^e siècle jusqu'à aujourd'hui. Sa méconnaissance ressusciterait l'ancienne conception absolument fausse de Vattel ou de Wheaton sur la neutralité, conception selon laquelle il saurait exister une *neutralité*

(1) V. *Supra*, p. 83.

(2) Politis, *idem*, *op. cit.*

imparfaite, c'est-à-dire une neutralité susceptible d'être modifiée par des engagements antérieurs liant le neutre à l'une des parties en guerre (1). » On doit soutenir, au contraire, qu'un accord préalable est incapable de faire perdre son caractère illégitime à tout secours qui constitue intrinséquement une violation de la neutralité, sinon, on aboutirait, par des détours faciles, à l'anéantissement complet de la notion même de la neutralité et de toutes ses conséquences. Or, il est certain que les auteurs qui ont tendance à restreindre l'asile maritime aux cas de détresse (2) ne peuvent que prohiber, d'une façon catégorique, l'établissement en territoire neutre de dépôts, même ne comprenant que des articles de nature pacifique, lorsque ces articles sont destinés à fournir aux forces combattantes des moyens d'existence et d'opération. « Ainsi, dit M. Kleen, il ne serait guère conciliable avec le devoir d'abstention qu'un belligérant pût organiser dans le pays neutre, sur ses côtes ou dans ses ports, des entrepôts de matériel maritime, ... afin de pouvoir même sans détresse approvisionner ses escadres ;... ou bien qu'il y pût établir des stations de munitions navales ou de charbon pour pouvoir y renouveler commodément, et pas trop loin du théâtre de la guerre, ses provisions de combustible ou d'autres nécessités en vue des hostilités (3). » Par conséquent, « consentir de telles faveurs, fût-ce encore d'avance, ce serait convenir de rompre la neutralité (4). »

(1) V. notamment : Heffter, § 147 ; Bluntschli, § 769 et 777, Calvo, t. IV ; 5^e éd. § 2594 ; Field, § 964 ; Hall, § 221, etc.

(2) V. chapitre suivant.

(3) Kleen, t. I, p. 487 ;

(4) *Idem* p. 485. M. Kleen ajoute : « Même la coutume ou une tradition de n'importe quelle durée ne sauraient être alléguées comme raison, du moment qu'elles impliqueraient un secours de guerre. Et la

La logique d'un tel raisonnement est difficilement contestable. Cependant, un point mérite de retenir notre attention. A l'époque, où tous les Etats d'Europe ne constituaient pas encore des unités territoriales parfaites, et où l'on pouvait voir, en Allemagne et en Italie notamment, les possessions des uns enclavées au milieu de celles des autres, il n'était pas rare de rencontrer des traités, ayant pour but d'assurer aux forces armées d'une puissance, le libre passage sur le territoire d'une autre. Les dispositions de ces sortes de traités, qu'on dénommait « conventions d'étapes », demeuraient en vigueur, même lorsque la puissance bénéficiaire partait en guerre, pendant que sa cocontractante gardait la neutralité. Peut-on aujourd'hui légitimer, rétroactivement, ces cas de neutralité imparfaite, en soutenant que, étant donnés le morcellement et l'enchevêtrement des anciens Etats, il n'y avait pas jadis, dans cette hypothèse, une incompatibilité absolue entre les devoirs de la Puissance neutre et la traversée de son territoire par une troupe belligérante ? S'il en était ainsi, nous pensons qu'il faudrait, ni plus ni moins, légitimer aussi les approvisionnements faits en temps de guerre par un Etat, en vertu d'une concession charbonnière. En effet, entre les anciennes conventions d'étapes et les conventions charbonnières modernes— véritables conventions d'escale, — il n'existe pas seulement une homonymie de langage, mais encore une analogie frappante quant à leur destination finale. Celles d'aujourd'hui, comme celles d'autrefois, peuvent ne pas avoir d'autre but que celui de permettre à une force armée, éventuellement belligérante, de gagner le théâtre des opérations, en se ser-

faveur concédée aux deux parties équivaldrait à l'abandon de la neutralité vis-à-vis de toutes les deux. »

vant du territoire neutre. De nos jours, dans la guerre maritime, la concession charbonnière se présente comme le premier antidote concevable contre la paralysie des navires de guerre, d'une puissance dépourvue de dépôts de combustible, de même que la convention d'étapes cherchait à dégager jadis, pendant la guerre terrestre, les troupes d'un belligérant encerclées par des contrées pacifiques. Aussi devient-il complètement excessif en justifiant rétroactivement l'une, de condamner pour l'avenir l'autre, alors qu'il est notoire que les principes de la neutralité comportent, d'une manière générale, une interprétation plus large en matière maritime qu'en matière terrestre. Pour demeurer logique, il faut absolument accorder, en droit, à ces deux sortes de conventions une valeur identique. C'est parce que nous nous refusons d'admettre qu'on puisse invoquer, même historiquement, des exemples *légitimes* de neutralité imparfaite, que nous pensons qu'il est juste de soutenir que la convention, par laquelle un Etat cède à un autre un dépôt de combustible, est incapable de couvrir éventuellement son manquement à ses devoirs de neutre. Juridiquement la neutralité imparfaite est inconcevable. Il n'appartient pas à un Etat neutre de se retrancher derrière les termes d'un traité, pour porter remède à l'infériorité des belligérants, en leur prêtant un concours susceptible de changer artificiellement les conséquences naturelles de leur position géographique respective. Un tel concours transforme le neutre en un allié du belligérant en faveur duquel il est intervenu. Car, comment un neutre pourrait-il opposer à la partie belligérante adverse une convention préalablement intervenue entre lui et le belligérant, une convention signée par lui d'une façon consciente et bienveillante, alors qu'il est inadmissible en droit international, qu'un Etat puisse justifier

son manquement à la neutralité, même en prétextant avoir été victime d'une violence ou d'un dol (1) ? Certes, en signant dès le temps de paix une convention charbonnière, le concédant risque, une fois la guerre survenue, de se débattre dans l'alternative périlleuse, de manquer soit à son engagement, soit à sa neutralité. Mais, n'est-il pas juste qu'il demeure entièrement responsable des conséquences de son imprévoyance, lorsqu'il ne tenait qu'à lui de les éviter ?

★★

b) Doit-on river l'incompatibilité juridique des concessions charbonnières uniquement à celles des règles de la neutralité, qui interdisent la liberté absolue du ravitaillement des navires de guerre belligérants dans les ports neutres ? En admettant qu'un neutre ait le droit indiscutable de fournir sans limitation du combustible aux belligérants, l'usage que ferait l'un d'entre eux d'un dépôt de charbon établi sur son territoire avant la guerre, demeurerait-il, au cours de celle-ci, à l'abri de toute récrimination et indemne de tout reproche ? Il va évidemment sans dire que, dans un tel état de droit, la concession charbonnière perd les trois quarts de sa raison d'être. Par le fait que la neutralité n'interdit plus d'aucune façon les réapprovisionnements charbonniers en territoire neutre, le péril auquel veulent subvenir les Etats dépourvus de dépôts de combustibles disparaît de lui-même. Le seul intérêt, que pourrait présenter encore une concession charbonnière, serait pour une puissance de s'assurer avec certitude du concours de certaines puissances éventuellement neutres, car, à moins de soutenir

(1) En ce sens, Kleen, *idem*, p. 486.

qu'en droit des gens, la *faculté* de fournir aux belligérants du combustible, dans sa juridiction, équivaut pour un Etat neutre à un véritable *devoir* (1), tout charbonnage dans les eaux d'un neutre est assujetti à l'autorisation de celui-ci. Par conséquent, à ce point de vue, l'utilité des concessions de dépôts de charbon serait encore concevable. A notre sens, cependant, la légitimité de ces dépôts, par rapport à la neutralité de l'Etat concédant, demeure, même avec un tel revirement de la pratique internationale, tout aussi chimérique qu'auparavant. Prenons, par exemple, l'article 3 de la convention du 12 février 1899, qui peut être considérée comme la convention type sur le sujet qui nous occupe. En stipulant que les dépôts de charbon cédés peuvent être conservés par l'Espagne en temps de guerre, l'Allemagne non seulement a renoncé, même pour le jour où elle serait neutre, à limiter les quantités de combustible chargées à bord des navires espagnols belligérants, dans les territoires visés par la convention, mais encore elle a perdu, dans ces territoires, la triple possibilité : d'interdire l'entrée des navires de guerre espagnols, de limiter le nombre de ceux qui sont acceptés à la fois, de restreindre la durée de leur séjour (2). La conséquence logique qui découle de cette constatation est que le territoire, cédé à titre de dépôt de charbon, peut devenir, pour le cessionnaire belligérant, l'objet d'une occupation militaire permanente. Couvert par la souveraineté neutre, il constitue un refuge. A la disposition de l'autorité belligérante, il demeure, en mer, un point de

(1) Telle semble pourtant être la pensée intime de certains auteurs, qui, comme M. de Lapradelle, tendent vers un système de liberté absolue, en ce qui concerne les ravitaillements en combustible dans les eaux neutres. V. chapitre suivant.

(2) En ce sens, Wahl, *op. cit.*, p. 20.

ralliement et de repère. C'est plus qu'il n'en faut pour qu'il risque de devenir pour le belligérant une base d'opérations. Qu'on admette ou non la liberté complète des ravitaillements en combustible dans les eaux neutres, la concession charbonnière enlève indirectement au concédant tout moyen d'empêcher dans l'avenir qu'une portion de son territoire ne se convertisse en base d'opérations navales. Dès lors, en tous les cas, cette concession va à l'encontre des obligations essentielles qu'impose la neutralité, et est inadmissible.

★★

2. — Ceci dit, on peut se demander si le ravitaillement en combustible du cessionnaire belligérant dans une station navale, où il exercerait, en vertu d'une délégation temporaire, conférée par le concédant, toutes ou presque toutes les attributions de la souveraineté de celui-ci, peut être envisagé comme compatible avec la neutralité du concédant, grâce à cette disposition nouvelle et très spéciale du traité de cession ? Si l'on se maintient sur le terrain purement juridique, la réponse négative ne peut sembler douteuse.

En effet, qu'on tienne ou non pour admissible en droit des gens l'opposition entre la situation de fait et la situation juridique d'une station navale, créée par le traité de cession (1), il est certain que, si l'on permet, nonobstant la neutralité du concédant, la liberté complète des charbonnages du cessionnaire en territoire concédé, on assimile la possibilité légale d'un tel ravitaillement à celle des ravitaillements opérés par le cessionnaire dans les stations soumises en fait et en droit à sa souveraineté. Mais alors, à moins de

(1) Cette question sera examinée un peu plus loin.

soutenir que la déclaration de neutralité d'un Etat peut ne pas s'appliquer à la totalité des territoires soumis à sa souveraineté et de revenir à la notion de la neutralité imparfaite (1), il est nécessaire que la clause qui réserve la souveraineté du concédant sur les territoires cédés soit tenue pour nulle à l'égard de l'adversaire du concessionnaire, et que ce dernier soit autorisé à considérer la station navale, comme ayant été annexée par son ennemi d'une manière pure et simple. Il doit s'en suivre : 1° que la station navale en question puisse être bombardée et occupée par la puissance belligérante adverse d'une manière légitime ; 2° que cette station puisse être transmise à *perpétuité* et en *toute souveraineté* après la guerre, par le seul souverain de fait à son adversaire victorieux, sans que l'opposition du souverain nominal pût se justifier ou que son intervention fût nécessaire à cet effet. La renonciation à l'exercice de ses droits et le manquement à ses devoirs de neutre n'ont-ils pas enlevé sur les contrées en litige, au souverain nominal, les derniers vestiges de sa souveraineté ?

Si l'on ne tient pas compte de ces deux conséquences et si, notamment, en ce qui concerne la dernière, on admet, au contraire, qu'au moment de la dépossession de son co-contractant, le premier concédant puisse revendiquer d'une manière légitime, à l'encontre du vainqueur, ses droits souverains sur une portion de territoire lui ayant jadis appartenu, — il faut, pour être logique, admettre, en sens inverse, le droit pour le vainqueur de rendre le concédant responsable de tous les actes commis sur cette partie de son territoire et contraires à sa neutralité. Pour mieux di-

(1) Wer neutral sein will, muss es ganz sein ; und umgekehrt, *wer in einem Punkte nicht neutral ist, ist überhaupt nicht neutral* (Whal, *op. cit.*, p. 61).

re, si l'on envisage la cession faite avec réserve de souveraineté, comme n'équivalant pas en réalité et pour toujours à une aliénation avec transfert de souveraineté (1) il faut, au moment où l'on fait revivre les droits du concédant, ressusciter aussi sa responsabilité pour tous les manquements à ses anciens devoirs de neutre.

Or, il existe un exemple suggestif dans la pratique internationale qui semble bien démontrer, qu'il serait téméraire de considérer la clause de la réserve de souveraineté comme une lettre morte au point de vue juridique. Lorsque le traité de Portsmouth [23 août-5 sept. 1905] a mis fin à la guerre russo-japonaise, non seulement la Russie a dû obtenir le consentement de la Chine pour transférer au Japon les bénéfices du bail de Port-Arthur (2), mais encore le Japon a été obligé, pour valider ses acquisitions, de passer avec la Chine un traité en règle [22 décembre 1905]. Dès lors, l'obligation pour le Japon de traiter avec la Chine, en ce qui concernait la cession de Port-Arthur, devait juridiquement légitimer une demande en dommages-intérêts contre la conversion du sol chinois en base d'opérations par les forces armées de la Russie. Et, ce qui était vrai pour la base d'opérations, aurait dû l'être aussi pour le ravitaillement en combustible, du moins en soutenant qu'à ce point de vue une liberté absolue est inadmissible. Si, en fait, aucune indemnité n'a été demandée par le gouvernement du Mikado à la Chine, les raisons en sont d'ordre politique, et non juridique.

(1) Beaucoup d'auteurs s'accordent, en effet, à voir dans les cessions à bail un transfert de souveraineté tacite. Cf. Westlake, *International law*, ch. I ; Despagnet, *Cours de dr. int. public*, 2^e édition, p. 414.

(2) V. art. 5 et 6 du traité de Portsmouth (*R. D. I. P.*, 1905, Documents, p. 20).

Nous ne contestons pas évidemment, qu'en poussant très loin un tel raisonnement, on risque d'aboutir à des solutions au premier abord paradoxales. Ainsi dans l'hypothèse d'une guerre entre l'Angleterre et l'Allemagne, ne devrait-on pas dire, que le gouvernement britannique serait mal venu de reprocher à la Turquie neutre les charbonnages de son adversaire aux Iles Farsan, après avoir fait ravitailler ses propres escadres dans les eaux de Chypre, voire même dans celles de l'Égypte « partie intégrante de l'Empire ottoman » ? En droit pourtant, les conditions dans lesquelles s'effectueraient ces deux ravitaillements étant identiques, leur validité juridique ne peut être différente.

La vérité est qu'il devient fort malaisé d'émettre des appréciations sur la légitimité d'un acte aussi limité que le ravitaillement en combustible, par rapport à des règles aussi spéciales que celles de la neutralité, lorsque cet acte est accompli sur un territoire dont la situation juridique est elle-même inextricable. La coexistence permanente sur un même territoire de deux souverainetés distinctes, dont l'une, la souveraineté nominale, serait obligée d'endosser la responsabilité des actes commis au nom de l'autre, celle de fait, est irrationnelle et inadmissible.

Certes, la diplomatie est assez ingénieuse, la politique est assez puissante, pour qu'elles parviennent parfois, assez facilement, à s'affranchir des principes, au point de vue logique, les mieux établis, et pour qu'elles aboutissent à contourner le droit par des chemins bizarres, surtout lorsqu'elles poursuivent des fins, qu'il serait aussi dangereux que peu habile de dévoiler. Pour elles, la *cession à bail* constitue un procédé nouveau, destiné, comme l'emploi du *mandat*, du *gage*, du *condominium*, à faire face d'une manière hypocrite à la nécessité, dans l'époque contempo-

raïne, de concilier les acquisitions de l'Etat cessionnaire avec l'intégrité territoriale de l'Etat concédant. Le traité de cession ramène le droit de souveraineté du concédant au droit de propriété d'un simple particulier et en tire toutes les conséquences. La station navale est « louée ». La souveraineté en demeure au propriétaire, mais l'exercice de ses droits lui est ravi, sans que le traité fasse mention des conditions dans lesquelles le sol cédé lui fera retour. Cependant, si, en droit privé, l'expression de cession à bail a une portée certaine et bien connue, n'est-il pas exact de dire avec M. Pillet qu'elle échappe, en droit des gens, comme, d'ailleurs, toutes les expressions dont s'est saisie la diplomatie moderne, à toute définition ? Toutes ces expressions ne peuvent témoigner que du désir de donner le change au tiers sur les véritables intentions des Hautes Parties Contractantes, ou de faire prévaloir une fiction absurde sur une réalité qu'on n'ose pas avouer (1). Au point de vue diplomatique, ces moyens indirects ou déguisés d'annexions territoriales peuvent être tentants, mais nuls au point de vue juridique, ils ne demeurent pas moins, pour la puissance qui en use, pleins de dangers et d'imprévu dans l'avenir. Les récents événements de Bosnie et d'Herzégovine, déchainés par la note autrichienne du 6 octobre 1908 (2), en font foi.

★★

3. — Nous avons écrit plus haut que la distinction essentielle entre la concession d'une station navale et la conces-

(1) Pillet, *Les droits fondamentaux des Etats et la solution des conflits qu'ils font naître* (R. D. I. P., 1898, *op. cit.*, p. 240, note 1).

(2) V. R. D. I. P., 1908, Documents, p. 33-36.

sion d'un dépôt de combustible, faite avec réserve de souveraineté au profit de l'Etat concédant, consiste en ceci : tandis que la première entraîne la disparition totale de la souveraineté de fait du concédant sur une portion de son territoire, la seconde ne limite cette souveraineté que sur quelques points bien déterminés (1). Dans les exemples que nous avons cités, cette ligne de démarcation, théoriquement ainsi fixée, est loin d'être aussi nette. A Mascate, bien qu'il ne s'agisse que de dépôts de charbon, les territoires ont été cédés à bail à la France et à l'Angleterre, et, de plus, les deux cessionnaires ont obtenu le droit d'y installer des gardiens. Nous ne voulons pas attacher à ce dernier fait une importance exagérée, mais on peut voir, dans cette installation, comme l'exercice d'un droit de garde et d'autorité. Par contre, ni à Cuba, ni dans certaines stations navales obtenues par les Grandes Puissances en Chine, la souveraineté conservée par les Etats concédants n'est pas, à tous les points de vue, purement nominale (2). Quoi qu'il en soit, au point de vue qui nous intéresse, les deux hypothèses extrêmes qu'on peut concevoir sont, d'une part, la concession d'un dépôt de charbon conférant uniquement le droit d'y faire du combustible, d'autre part, la concession d'une station navale permettant d'y exercer tous les droits d'un souverain. Nous venons de voir combien la situation d'une station navale, cédée dans de telles conditions, est inadmissible en droit international. Nous pouvons nous demander si celle d'un

(1) V. *suprà*. Comp. p. 83 et p. 110 de ce chap.

(2) V. art. 6 du traité entre Cuba et les Etats-Unis [16 février 1903] et les dispositions des traités concernant les cessions de Wei-Haï-Wei et Kin-Tchéou. V. *suprà*, p. 20 de ce chap.

dépôt de combustible — *stricto sensu* — l'est davantage. Evidemment cette question ne touche que d'une manière indirecte l'objet de ce chapitre, qui doit demeurer, comme tout le reste de notre étude, circonscrit dans le domaine de la neutralité maritime. Aussi les quelques explications, nécessairement brèves, qui vont suivre, n'ont d'autre but que de montrer que les critiques, que certains auteurs ont formulées sur la légitimité des ravitaillements dans les endroits cédés et accomplis par le cessionnaire belligérant, pendant la neutralité du concédant, deviennent presque superflues, s'il est avéré que la position des dépôts de combustible est, en droit des gens, déjà par elle-même indéfinissable. Pourquoi, en effet, essaierait-on de tirer des conséquences d'ordre juridique d'une situation qui, par rapport aux principes essentiels du droit international, serait surannée ou même vide de sens ? Pourquoi rechercherait-on, en droit, la valeur d'une concession charbonnière pendant la période anormale d'une guerre, lorsqu'elle serait, dès le début, dès le temps de paix, dénuée de toute portée certaine ?

Quelle est donc la valeur juridique d'une telle concession ?

L'acte d'un Etat qui met à la disposition d'un autre Etat, une portion de son territoire, en l'autorisant à y établir un dépôt de combustible, se rapproche infiniment de celui d'un propriétaire qui, en droit privé, grève sa terre d'une servitude au profit de son voisin. Il suppose pour cet Etat un droit de propriété ou de domaine, dont il puisse user comme un simple particulier. Dès lors, on peut dire, que la concession charbonnière essaie de consacrer, en droit des gens, une situation ayant le caractère d'une *servitude internationale*, d'une servitude que certains publicistes s'empresse-

raient de dénommer territoriale (1), conventionnelle (2) et positive (3). Ce classement une fois admis, toute la validité juridique des concessions charbonnières se trouve subordonnée à l'admissibilité, en droit international, de la notion de servitude elle-même. Or, cette dernière est parfois tarie dès sa source, par les contestations qui s'élèvent sur le droit de propriété d'un Etat. Quelle est, en effet, la nature juridique du droit de l'Etat sur son territoire ?

D'après une théorie, très répandue surtout en Allemagne (4), l'Etat n'a sur l'ensemble du territoire, soumis à sa souveraineté, aucun droit réel, aucune propriété, ni publique, ni internationale (5). Il a évidemment un droit de *souveraineté territoriale*, mais cela signifie simplement que sa souveraineté s'exerce dans les limites d'un territoire et non pas qu'elle a pour objet ce territoire. Seules les personnes physiques ou morales forment l'objet du droit de souveraineté. Celui-ci implique, en effet, pour le souverain, le pouvoir de commandement avec ses corrélatifs indispensables, les devoirs de soumission et d'obéissance, qui incombent aux personnes commandées. Il serait inconce-

(1) Selon M. Fabre, un des rares auteurs qui se soient occupés en France d'une manière détaillée des servitudes internationales, ces dernières peuvent aboutir à un démembrement soit du droit d'empire et de juridiction, soit du droit d'usage exclusif du territoire, bien qu'il reconnaisse qu'il est préférable que le terme de servitude s'emploie dans une acception plus spéciale et qu'il se réfère essentiellement à un amoindrissement territorial (Fabre, *Des servitudes en droit international public*, thèse, Paris, 1905).

(2) V. Bonfils-Fauchille, n° 340.

(3) *Idem*, n° 342.

(4) V. Jellinek, *Das Recht des modernen Staaten*, Berlin, 1900 ; Von Liszt, *Das Völkerrecht*, Berlin, 1906 ; Gareis, *Institutionen des Völkerrechts*, Berlin, 1901 ; Gerber, *Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1865 ; Bansi, *Die Gebietshoheit als rein staatsrechtlicher Begriff durchgeführt*, Königsberg, 1897.

(5) En ces sens, Wahl, *op. cit.*, p. 41.

vable que la terre, chose amorphe, puisse être « contrainte » à se soumettre ou à obéir. Lorsqu'une puissance cède à une autre, à perpétuité et en toute souveraineté, une portion de son territoire, moyennant rémunération par exemple, le traité de cession, malgré la stipulation de « prix » qu'il contient, n'a au fond rien de commun avec un contrat de vente du droit privé. C'est l'*impérium*, non le *dominium* qui est l'objet des aliénations internationales (1). Par conséquent, ce qu'un Etat est capable de céder ou d'acquérir, ce n'est pas la nature morte qui échappe pour lui, en ce sens, à toute appropriation, mais un droit de souveraineté, un pouvoir de commandement sur les personnes qui vivent sur une portion du sol terrestre, un droit qu'il peut exercer en tant qu'Etat, à l'encontre de tout autre Etat (2). Or, si un Etat n'a sur son territoire aucun droit réel, — sauf, bien entendu, un droit de propriété sur les biens de son domaine privé et un droit de garde et de gestion sur les dépendances de son domaine public (3) — toute restriction portée à ce droit devient inadmissible. La conclusion logique qui se dégage de cette théorie est que l'Etat, n'étant pas propriétaire de son territoire, ne peut pas grever ce territoire d'une servitude au profit d'un autre Etat. Aussi, les servitudes territoriales internationales répondant à une notion incompréhensible, la concession d'un dépôt de combustible, faite par un Etat à un autre, est dénuée de tout fondement juridique.

(1) V. Bansi, *op. cit.*, p. 95.

(2) Jellinek, *op. cit.*, p. 363.

(3) L'Etat ne jouit des biens publics que comme d'un attribut inhérent à sa souveraineté et transmissible avec elle. On ne peut pas dire qu'il possède à leur égard un droit incommutable de propriété, puisque sa qualité d'usufruitier exclut la possibilité d'une appropriation privée ou personnelle (Cf. Calvo, *op. cit.* t. I, p. 384).

D'après une autre théorie, au contraire, tout Etat a sur son territoire, en tant que membre de la communauté internationale, un droit de domaine ou de propriété, qui lui confère l'usage d'un ensemble de biens à l'exclusion de tout autre Etat (1). Sa propriété constitue comme une sorte de *domaine éminent* qui se superpose, au point de vue du droit des gens, sur les biens qui à l'intérieur de ses frontières se répartissent en un nombre de domaines distincts : domaine privé des individus physiques ou de certaines personnes morales, domaine privé et domaine public des communes, des départements, des provinces, de l'Etat lui-même (2). Dans le sens d'un *domaine éminent*, le droit de propriété de l'Etat prime celui des particuliers, il échappe à toute immixtion étrangère et implique pour l'Etat la faculté de disposer librement de ses acquêts (3). Si telle est la nature exacte du droit de l'Etat sur son territoire, l'existence des servitudes internationales reçoit une explication juridique plausible. Puisque toutes les puissances ont un droit de *propriété territoriale internationale*, rien de plus naturel qu'elles puissent restreindre leur droit, comme bon leur semble. Elles demeurent libres de grever leur territoire de servitudes au profit d'autres puissances, de même qu'elles le grevaient autrefois d'*hypothèques*, de *rentes*, ou de *droits de fiefs*. Reste simplement à savoir, si la constitution de servitudes sur le territoire d'un Etat, n'est pas une restriction au libre exercice de sa souveraineté inté-

(1) V. notamment Bonfils-Fauchille, §§ 267 et 338, 340 et suiv.; Calvo, t. I, livre V, §§ 260 et suiv.; Ortolan, *Domaine*, §§ 13 et suiv.; Hall, *International law*, p. 38; Rivier, *Lehrbuch des Völkerrechts*, p. 191; Lawrence, *Principes*, § 72.

(2) Cf. Bonfils-Fauchille, *op. cit.*, § 267.

(3) Cf. Calvo, *op. cit.*, *idem*, p. 385.

rieure, aussi surannée que les constitutions de rentes, d'hypothèques ou de droits de fiefs d'autrefois, et, si elle n'est pas destinée, étant donnée l'évolution des rapports internationaux, à tomber dans la même désuétude que ces dernières ? Peut-on, de nos temps encore, concevoir que deux puissances, souveraines et indépendantes, demeurent à l'égard l'une de l'autre, à un point de vue quelconque, dans une position « servile » ? (1) Peut-on, en admettant à la rigueur que certaines servitudes soient parfois exceptionnellement établies sur le territoire d'un Etat par un congrès international, lorsque les intérêts de la communauté tout entière l'exigent, admettre aussi, en dehors de toute nécessité, la compatibilité des servitudes internationales avec la dignité des Etats modernes ? Enfin peut-on, lorsqu'on rejette, d'une manière générale et au point de vue politique, la conception de toute servitude internationale, conserver cette notion uniquement pour sauvegarder la pratique récente des modestes concessions de charbon ?

Quoi qu'il en soit, pour notre part, nous préférons laisser complètement de côté cette seconde théorie, malgré l'autorité incontestable qui s'attache aux noms de ses partisans. En faisant appel, pour expliquer la propriété territoriale de l'Etat, à la conception d'un domaine éminent, cette théorie repose sur une fiction ingénieuse, mais peu juridique, et, en fin de compte, de plus en plus inutile. L'Etat n'a sur l'ensemble de son territoire, ni un droit de *domaine éminent* ni un droit de *propriété internationale*. Le territoire est pour l'Etat l'espace, dans l'étendue duquel s'exerce sa souveraineté (2), et, en tant qu'espace, il n'est pas sus-

(1) En ce sens, Wahl, p. 48.

(2) C'est en ce sens qu'il faut dire qu'il ne peut y avoir d'Etat sans territoire.

ceptible d'appropriation. Entre le sol d'un pays et son souverain, il ne peut s'établir aucun rapport de droit comparable à celui qui existe entre la *chose* et son *maître*. « Au citoyen la propriété, au souverain l'empire, » disait Portalis, et ses paroles étaient justes, car le domaine du droit privé est complètement distinct de celui du droit public. Les notions fondamentales de l'un ne peuvent se retrouver dans l'autre. Le droit de propriété n'existe qu'en droit privé. Comment apparaîtrait-il alors dans le droit des gens, qui ne peut avoir des points de contact qu'avec le droit public et nullement avec ce dernier ? A l'égard des membres de la communauté internationale, de même qu'à l'égard de ses propres sujets, l'Etat est un souverain et non pas un propriétaire.

A quoi servirait de plus, en droit international, la conception d'une propriété territoriale de l'Etat ? A expliquer certaines conséquences et quelques règles communes à la souveraineté et à la propriété, telles l'obligation pour l'Etat de borner son territoire comme un simple particulier, ou bien les modes d'aliénation et d'acquisition de la souveraineté analogues à ceux de la propriété privée ? Mais, une fois qu'il ne s'agit, pas du domaine [*dominium*] de l'Etat mais de son empire [*imperium*], ces déductions peuvent découler suffisamment bien de la simple notion de souveraineté, sans que celle de propriété soit à aucun point de vue nécessaire. Ne peut-on pas aisément comprendre que les frontières entre Etats se bornent à désigner, d'une façon matérielle, les limites de leurs souverainetés respectives et que les aliénations territoriales consacrent purement et simplement des renonciations à l'exercice de ces mêmes souverainetés ? Le langage courant peut confondre l'expression

de souveraineté avec celle de propriété, mais, au fond, il n'existe entre elles aucune relation. La propriété territoriale de l'Etat servirait-elle à légitimer certaines situations de fait, vestiges d'un passé où le droit des gens n'existait pas, telles les servitudes internationales ou les souverainetés indivises sur un territoire ? Servirait-elle à couvrir, dans l'avenir, d'autres combinaisons d'ordre territorial et politique, tout aussi factices et anormales ? Mais alors cette « propriété » ne va-t-elle pas à l'encontre de la « souveraineté » qu'elle veut amplifier, fortifier, secourir ? Ne conduit-elle pas directement à cette extrémité : la coexistence légitime de deux souverainetés sur un même territoire, c'est-à-dire à un état de choses, sur la validité duquel on reste perplexe, lorsqu'on songe que, sans un pouvoir de commandement, le droit de souveraineté est inconcevable, et que la notion même du commandement renferme en elle son exclusivité ? Certes, le droit de propriété implique, lui aussi, une idée d'exclusivité au premier chef, mais c'est justement parce que sa nature est complètement différente du droit de souveraineté, que le droit privé peut être obligé à reconnaître certaines situations de fait, telles les indivisions et les servitudes, alors que le droit des gens devrait en demeurer, nécessairement, incapable. Non seulement la propriété indivise peut répondre, en droit privé, à certaines nécessités, résultant des conditions de vie ou de la mort des individus [communauté conjugale, succession], nécessités qu'on ne retrouve plus en droit international, mais encore le caractère anormal de l'indivision est rigoureusement tempéré, en droit privé, par les règles du partage, alors qu'en droit international, une action en partage, — avec toutes les conséquences d'ordre civil qu'elle entraî-

ne (1), — accordée à l'un des co-souverains contre l'autre, est manifestement incompréhensible. Et, si la notion de propriété internationale ne conduit pas à légitimer les souverainetés indivises, elle conduit encore moins à une compréhension exacte des servitudes internationales. Entre les servitudes du droit privé et les servitudes dont on parle en droit des gens, il existe un abîme infranchissable. En droit privé, toute servitude grève le *fonds* servant et son existence est indépendante d'un changement de propriétaire survenu sur ce fonds. Or, peut-on prétendre, en droit international, si par exemple les îles Carolines étaient acquises un jour par l'Angleterre, que l'Angleterre, de plein droit, se trouverait subrogée à l'Allemagne, quant aux obligations de cette dernière envers l'Espagne et découlant du traité du 12 février 1899 ? (2)

Nous croyons, par conséquent, que la notion du droit de propriété internationale est, pour le moins, une notion obscure, et que la portée d'une restriction à ce droit se dégage d'une manière difficile.

Ce qu'on pourrait concevoir beaucoup plus aisément, serait la restriction du droit de souveraineté lui-même sur une portion du territoire d'un Etat, au profit d'un autre Etat ; en ce sens, la notion d'une servitude internationale conventionnelle deviendrait admissible. Concéder un dépôt de charbon signifierait, pour un Etat, conférer à un autre le droit de charbonner sur une portion de son territoire, et cette concession serait de même nature et aussi valable que les concessions d'un droit de contrôle financier, de police

(1) Par exemple une vente par licitation du bien indivis et partage du prix.

(2) En ce sens, Wahl, *op. cit.*, p. 52.

fluviale et maritime, d'un droit de constitution, de législation ou de juridiction. Un auteur français, M. Fabre, cite même toutes ces dernières concessions comme autant d'exemples de servitudes internationales (1). Mais alors, ces servitudes internationales [combien la dénomination de servitude devient, avec cette interprétation, impropre !] ne sont autre chose que des *obligations négatives*, contractées par le souverain « asservi », et les privilèges, qu'elles confèrent au souverain « bénéficiaire », n'ont plus le caractère de *droits réels*. Il va sans dire que, dans ces conditions, les deux parties contractantes sont incapables de consacrer un état de droit qui ait une portée internationale.

Or, si l'on applique cette conclusion générale à l'hypothèse spéciale d'un dépôt de combustible, ne devra-t-on pas dire que, même avec cette acception nouvelle des servitudes internationales, la servitude, consacrée par un traité de cession charbonnière, ne pourra pas être opposée à une tierce puissance, étrangère au traité, et que cette affirmation est théoriquement exacte, indépendamment de l'état de belligérance de cette tierce puissance et de la neutralité de l'Etat concédant ?

II

A la suite de toutes ces constatations, il ne nous reste plus qu'à nous demander s'il n'existe réellement aucun moyen à la portée des Etats concédant et concessionnaire, susceptible, non seulement de donner à la concession charbonnière ou navale une situation juridique bien définie,

(1) V. *suprà*, p. 123, note 1.

mais encore de mettre éventuellement à l'abri la responsabilité du concédant, devenu neutre, pour les actes accomplis, sur une partie de son territoire, par son cocontractant belligérant. La solution, qui vient rapidement à l'esprit, consiste à écarter tout simplement du traité de cession la clause de la réserve de souveraineté, stipulée au profit du concédant (1), clause qui est le point de départ de toutes les difficultés. Il faudrait, en d'autres termes, que le concédant cédât à *perpétuité et en toute souveraineté* le territoire affecté à un dépôt de combustible ou à une station navale (2). De cette façon, le cessionnaire, au lieu de jouir d'une *servitude internationale*, exercerait, sur les emplacements visés par la convention, les droits inhérents à sa propre souveraineté, et, le jour où il deviendrait belligérant, ses approvisionnements en charbon dans les endroits précités ne troubleraient plus en rien la neutralité de l'ancien souverain. Cependant, cette solution juridique enfantine d'un problème complexe n'a pas rallié certains auteurs. On a soutenu, — du moins en se plaçant uniquement au point de vue des règles de la neutralité et en n'envisageant que les dépôts de combustible, — que même la présence d'une stipulation expresse de transfert de souveraineté ne pourrait couvrir le concédant neutre. On s'explique en disant que cette stipulation, n'ayant d'autre but que de permettre au concessionnaire belligérant de jouir du dépôt malgré la neutralité de son cocontractant, peut être regar-

(1) Certes, cette stipulation n'est pas expressée dans le traité du 12 février 1899 entre l'Allemagne et l'Espagne, mais nous avons expliqué plus haut pourquoi il faut admettre que les emplacements charbonniers restent sous la souveraineté allemande.

(2) Fauchille, *R. D. I. P.*, t. VI, p. 307, note 1.

dée par la partie belligérante adverse, comme *frauduleuse* et partant comme inexistante (1).

Une opinion aussi scrupuleuse des devoirs de la neutralité, nous semble un peu exagérée, en fait comme en droit. En effet, en fait, il est incontestable qu'en certains cas, l'intention frauduleuse des parties contractantes peut apparaître clairement. Mais nous croyons, que ces cas doivent être limités strictement aux concessions faites au cours même de la guerre, ou peut-être encore à celles intervenues dans un délai restreint avant sa déclaration. En dehors de ces hypothèses, ne fait-on pas preuve d'un excès de rigueur, en admettant que toute convention de ce genre, passée par deux puissances, à une époque de calme politique, est entachée de fraude et nulle à l'égard de *tout adversaire éventuel* (2) de l'une d'entre elles ? Supposons, par exemple, que les emplacements charbonniers aux îles Carolines aient été cédés à l'Espagne en toute souveraineté. Non seulement, tant que la guerre n'éclatera pas entre l'Espagne et une autre puissance, aucun Etat ne sera qualifié pour s'en plaindre, mais même en admettant que cette guerre éclate d'ici vingt ou trente ans, si la concession a été vraiment réelle, si l'Espagne, pendant cet intervalle, s'est comportée, à l'égard des dépôts de combustible, comme un souverain, en y ravitaillant exclusivement ses navires de commerce et de guerre, les griefs de son adversaire contre la duplicité du gouvernement allemand paraîtront difficilement admissi-

(1) Cf. Politis, *R. D. I. P.*, t. VIII, p. 362, note 2, et de Lapradelle, t. XI, p. 562, note 2.

(2) Avec cette idée de fraude contre personne indéterminée, on devrait considérer comme frauduleuses toutes les ventes d'armes et de munitions, provenant des arsenaux d'un Etat, et faites, en temps de paix, à un autre Etat.

bles. D'autre part, sur le terrain purement juridique, un raisonnement fondé sur le caractère frauduleux de la concession charbonnière peut aboutir à des conséquences vraiment extravagantes. Nous avons dit plus haut, en parlant de la convention hispano-allemande, du 12 février 1899, qu'au point de vue juridique il faut admettre que les dépôts de charbon acquis par l'Etat espagnol peuvent être conservés par lui, même dans une guerre avec l'Empire allemand. *A fortiori* cette affirmation s'imposerait, si l'on supposait que les dépôts de charbon ont été acquis par l'Espagne en toute souveraineté. Or, si la concession charbonnière devait être regardée comme frauduleuse à l'égard de tous les adversaires éventuels de l'Espagne, il faudrait admettre cette chose paradoxale que l'Allemagne a contre-signé la « fraude » de ses propres droits. Enfin, si la suspicion de fraude doit être écartée, à propos des concessions charbonnières, faites en toute souveraineté, elle doit l'être d'une façon absolue, lorsqu'on envisage la faculté du ravitaillement d'un belligérant dans une station navale acquise par lui dans les mêmes conditions. Si les cessions à bail, consenties par la République de Cuba et par la Chine, étaient remplacées par des cessions contenant la stipulation expresse d'un transfert de souveraineté, aucune difficulté ayant trait à la neutralité cubaine ou chinoise ne pourrait surgir dans l'avenir sur la question qui nous occupe. Ici, en effet, les efforts faits par les puissances cessionnaires, pour obtenir des stations navales et des dépôts de charbon, n'ont pas répondu uniquement pour elles au souci de s'assurer des points d'appui et de ravitaillement, dans les contrées lointaines ; de même, les Etats concédants ne se sont pas mépris au fond sur l'importance et la gravité intrinsèque des traités passés dans un autre but que le but

avoué. Dans ces conditions, il serait d'autant plus téméraire de ne s'en tenir qu'à ce dernier, — simple prétexte, — pour y chercher l'intention frauduleuse de l'une des hautes parties contractantes de se départir des devoirs, que pourrait lui imposer un jour la neutralité.

★★

A notre sens, par conséquent, le droit international offre aux puissances dépourvues de points de ravitaillement pour leur marine de guerre, un moyen efficace pour se prémunir contre les dangers, qui peuvent éventuellement en résulter... : l'acquisition en toute souveraineté de territoires propres à l'établissement de dépôts de combustible. Quant à la possibilité et aux facilités, pour ces puissances, d'user en fait du moyen préconisé, nous laisserons, dans chaque cas spécial, aux diplomates le soin de répondre. Mais en juriste, nous ne manquerons pas de répéter que les concessions charbonnières et navales, envisagées de la façon dont vient de les concevoir la pratique internationale, vont à l'encontre des indications juridiques les plus élémentaires. Qu'il s'agisse de simples dépôts de combustible, de stations maritimes, de contrées ou de provinces tout entières, les cessions à bail, ou pour mieux dire les cessions faites avec « réserve de souveraineté » au profit du concédant, appartiennent exclusivement au domaine de la politique. Dès lors, nous pensons que celle-ci demeure souveraine pour trancher les difficultés et pour aplanir les dangers, qui peuvent résulter de ces sortes de cessions, au moment d'une guerre de l'Etat cessionnaire avec un Etat autre que l'Etat concédant, de même qu'elle demeure maîtresse de donner à ses décisions les apparences juridiques qu'elle

désire. Cependant, nous ajouterons que, dans ces conditions, il devient fort souhaitable — « dans l'intérêt de la Justice et de la Paix Universelle », et surtout si la pratique des concessions charbonnières et navales a des tendances à se généraliser, — que la Troisième Conférence de la Paix, n'omette pas, comme sa devancière, de s'en occuper.

CHAPITRE II

Le ravitaillement en combustible des belligérants dans les eaux neutres.

SECTION I. — L'aide par marchandises rattachée à la conception et à l'évolution du droit d'asile maritime. — Introduction. — I. Le droit d'asile maritime et son fondement. Les controverses doctrinales (thèse strictement humanitaire et thèse libérale) et les agissements des Etats. — II. Leur répercussion sur : 1° les restrictions imposées à l'exercice du droit des Etats neutres concernant l'ouverture de l'asile maritime et les conditions dans lesquelles il prend fin ; 2° la situation juridique des navires belligérants dans les eaux neutres au point de vue du ravitaillement : a) les doctrines ; b) la pratique internationale. — III. Position de la question pour le combustible. — Conclusion.

SECTION II. — Le ravitaillement en combustible au cours des dernières guerres. — Les faits. — Les doctrines. — Les conflits internationaux. — Introduction. — I. La guerre de Sécession. Les règles anglaises de 1862, la règle II, art. 6, du traité de Washington et le tribunal arbitral de Genève. — II. La guerre hispano-américaine. Les déclarations de neutralité. Les incidents relatifs à leur interprétation. L'article 42 du règlement du 23 août 1898 adopté par l'Institut de droit international et l'article 73 de l'arrêté belge du 18 février 1901. — III. La guerre russo-japonaise. La politique de la France et celle de l'Angleterre. Les courants internationaux. La proclamation khédiviale du 12 février 1904. L'expédition de la flotte de la Baltique. L'évolution politique et doctrinale anglo-japonaise. La thèse du refus total de combustible. La proclamation maltaise du 12 août 1904. L'attitude du gouvernement français. La thèse de la liberté complète des charbonnages en eaux neutres. La croisière des escadres russes. Le conflit diplomatique franco-japonais. — Conclusion.

SECTION III. — Les systèmes envisagés au point de vue de leur valeur

intrinsèque. — A. Système prohibitionniste ou de l'interdiction absolue. — B. Système libéral ou du chargement complet. — C. Système réglementaire ou de la fourniture limitée. — Introduction. — I. La thèse du refus total de combustible (système prohibitionniste). Sa construction juridique. Sa réfutation par la thèse libérale : 1^o arguments d'ordre juridique ; essai critique de ces arguments ; hypothèse du ravitaillement d'une flotte entière se dirigeant sur le théâtre des hostilités ; 2^o argument d'ordre pratique et utilitaire. Appréciations critiques. — II. La thèse libérale (système du chargement complet). Son contenu logique. Son but final. Ses moyens. — III. La thèse réglementaire (système de la fourniture limitée). Ses principaux aspects. La réglementation anglaise. Sa réfutation par la thèse libérale. Essai de critique de cette réfutation.

CONCLUSION.

SECTION I. — L'aide par marchandises rattachée à la conception et à l'évolution du droit d'asile maritime.

Toute définition de la neutralité ne peut viser que la situation particulière d'un Etat qui reste étranger à une guerre, existant entre d'autres Etats, même lorsque ses intérêts matériels ou politiques s'y trouvent engagés. Le droit international a érigé cette situation de fait en situation juridique, en la soumettant à des règles spéciales. Parmi ces règles, les principales concernent les devoirs des Etats neutres. Leur importance est si grande que, le plus souvent, on précise l'idée de la neutralité, en résumant la conduite que doit tenir l'Etat neutre envers les belligérants, c'est-à-dire ses devoirs. Ceux-ci ne sont, d'ailleurs, que les corrélatifs nécessaires et indivisibles des droits que la neutralité lui conserve, droits qui découlent directement de sa souveraineté et puisent leur origine dans l'état normal et pacifique.

Dans le règlement de la neutralité, la notion du devoir intervient tantôt pour assurer l'exercice des droits réga-liens, tantôt pour le restreindre. D'une manière générale, on peut dire, en effet, que les devoirs des Etats neutres consistent dans l'obligation soit de faire respecter leurs droits, soit de n'en user que dans certaines limites. On les ramène tous à ces deux devoirs cardinaux et conjoints : le devoir d'abstention et le devoir d'impartialité. L'abstention constitue l'élément principal. Elle est la condition *sine qua non* de la neutralité, parce que la position du neutre est essentiellement négative (1). L'Etat neutre doit s'abstenir de tout acte hostile contre les belligérants, de tout concours même indirect donné à l'un des belligérants contre l'autre. L'obligation d'impartialité reste superflue dans les actes des neutres que la neutralité interdit. Elle s'impose, au contraire, dans ceux qui ne constituent pas une participation active ou passive aux hostilités, une immixtion directe ou indirecte dans les opérations qui se réfèrent à ces hostilités. Ces actes la neutralité ne les prohibe pas. L'Etat neutre reste maître de les accomplir selon son libre arbitre, conformément à ses intérêts. Mais, la neutralité exige que sa décision librement prise s'impose uniformément à l'égard de tous les belligérants. Il faut qu'elle soit impartiale, du moins lorsqu'elle a trait à des objets qui ont quelque rapport avec les buts de la guerre, c'est-à-dire à des actes qui, si le neutre était partial, faciliteraient les opérations de l'un des belligérants au préjudice de l'autre (2-3).

(1) Cf. Kleen, t. I, p. 209.

(2) *Idem*, p. 215.

(3) Ainsi, lorsqu'il s'agit des avantages du commerce pur et simple, il est évident que l'Etat neutre ne saurait être rendu responsable de son manque d'impartialité.

Voilà quelques considérations générales sur lesquelles tout le monde est d'accord. La doctrine et la pratique internationales posent comme incontestables les principes très larges de l'impartialité et de l'abstention. Malheureusement, l'application en détail de ces deux principes, dans les situations diverses et les cas spéciaux qui peuvent se présenter, est si malaisée, que les controverses les plus vives surgissent parmi les auteurs et engendrent les systèmes les plus divergents de la part des gouvernements, au grand préjudice de la sécurité des relations pacifiques entre Etats.

Mais, parmi les difficultés que rencontre la réglementation des devoirs des pays neutres et les divergences d'opinion qu'elle suscite, il y en a peu, sans contredit, qui se présentent avec autant de complexité et de gravité, que celles qui se rapportent à la détermination de la conduite de nature à être considérée comme une *faveur indirecte*, accordée à l'une des parties belligérantes, que celles notamment qui se rapportent au fait de porter secours à un belligérant, par des denrées ou des marchandises qui ne sont pas des munitions de guerre proprement dites (1).

Ces difficultés et ces divergences s'aggravent encore davantage, lorsqu'elles surgissent dans la branche de la neutralité afférente à la guerre maritime, et qu'elles portent spécialement sur la question des approvisionnements fournis aux navires de guerre belligérants dans les ports et eaux neutres.

Lorsque la question de l'aide par denrées ou marchand-

(1) Il convient, cependant, d'observer que ces difficultés ne visent que les fournitures faites par les particuliers et non pas les secours fournis aux belligérants par les Etats neutres, eux-mêmes, dans le but de faciliter la continuation des hostilités (V. *infra*, p. 152).

ses se pose comme rattachée à celle du droit d'asile par mer, c'est l'affaiblissement du fil conducteur lui-même, formé par les deux principes généraux de l'impartialité et de l'abstention, qui vient, dès le début, retarder la solution du problème. On se trouve, en effet, dans cette hypothèse, en matière de neutralité maritime, c'est-à-dire dans une matière où les publicistes et les hommes d'Etat s'accordent, par suite de certaines constatations de fait et de l'impossibilité de faire table rase de certaines traditions constantes, à interpréter, au moins l'un des deux principes, dans un sens de libéralisme prononcé. Le principe de l'abstention, en tant que principe restrictif, répond à une conception catégorique. Si on l'atténue dans la rigidité de ses conséquences pratiques, il faut, sous peine de voir s'obscurcir toute la notion de la neutralité, préciser les limites de l'atténuation qu'on lui apporte. Or, comme sur ce point, des hésitations s'élèvent dans la doctrine et dans la pratique des Etats, il est évident que même la base, sur laquelle s'appuient les controverses sur la légitimité de cette faveur indirecte, se trouve chancelante. Il importe donc à tout prix, avant d'aborder cette question, de remonter le courant des controverses jusqu'à son origine, afin de ne pas perdre de vue, malgré sa faiblesse probable, toute idée directrice, sur ce sujet.

I

Le point de départ des controverses sur les fournitures en eaux neutres doit être recherché dans la divergence entre deux conceptions et la formation de deux théories contradictoires sur la notion du droit d'asile maritime.

Par définition, le droit d'asile est le droit de toute puis-

sance neutre de donner, dans les limites de sa juridiction, retraite aux forces armées en détresse de chaque belligérant. Lorsque l'asile a pour objet les forces navales combattantes, qui cherchent un abri dans les ports et les eaux territoriales neutres, l'asile est dit maritime. Le droit d'asile maritime, comme le droit d'asile continental, trouve son explication première dans ce fait, que l'obligation juridique d'abstention du neutre doit s'effacer devant son devoir moral d'humanité, devoir qui est susceptible d'affranchir, dans une certaine mesure, des atteintes de la neutralité, l'exercice de son droit naturel d'indépendance et de souveraineté. Cependant sur mer, on s'accorde, d'une manière générale, non seulement à concevoir d'une manière large les conditions de légitimité de l'asile, mais encore à faire une différence essentielle entre l'asile maritime et l'asile continental, quant aux conséquences rigoureuses que l'asile doit entraîner pour le belligérant, auquel il est accordé. Les raisons, invoquées à cet effet, tiennent à la nature des choses qui rend les prises de contact entre les forces armées combattantes avec les territoires neutres, infiniment plus nombreuses sur mer que sur terre ferme, et qui multiplie, par conséquent, les occasions dans lesquelles les sentiments humains sont de nature à faire départir les neutres de leurs stricts devoirs d'abstention. D'une part, les nécessités de la vie maritime obligent les Etats pacifiques à une certaine assistance envers les navigateurs belligérants, assistance qui ne peut s'expliquer à l'égard des troupes terrestres, puisque les conditions mêmes de la vie du marin diffèrent complètement des conditions de la vie du soldat. Ainsi, le besoin de refuge dans un port neutre, surgit autrement impérieux pour un navire belligérant en détresse, que celui du refuge sur territoire neutre pour une

armée combattante. Au navire de guerre la terre offre un abri en tant que terre, accessoirement en tant que terre neutre, la troupe en déroute n'a que faire de la terre, elle veut une terre neutre. Le navire de guerre cherche une relâche dans le port neutre le plus proche en tant que navire, accessoirement en tant que navire belligérant, la troupe n'est poussée à franchir la frontière neutre que parce qu'elle est belligérante. En un mot, la cause qui amène un navire belligérant dans un port neutre, pouvant être indépendante d'un fait de guerre, il est naturel que l'exercice du droit d'asile par mer ne soit pas déterminé uniquement par les calamités de la guerre, mais que, en plus, il soit déterminé aussi par les désastres de la navigation. D'autre part, cette constatation que le refuge maritime peut être indépendant d'un fait de guerre, rend, en principe, abusive la rétention des navires de guerre belligérants dans les ports neutres, alors que l'internement des troupes, réfugiées sur un territoire neutre, apparaît, au contraire, comme une rigueur nécessaire. D'ailleurs, cette faveur au profit des belligérants sur mer s'étaie, en outre, sur des considérations et constatations de fait, dont il est impossible, en droit international, de ne pas tenir compte, et qui contribuent toutes à amener l'Etat neutre à être moins strict sur l'inviolabilité de son territoire maritime que sur l'inviolabilité de son territoire continental. Déjà, en partant de l'imprécision des frontières maritimes, le droit international admet que cette inviolabilité territoriale n'est pas affectée par un simple passage des forces navales belligérantes par les eaux neutres. De même, étant donnés notamment les deux faits suivants : 1° que, en temps de guerre, la présence d'un vaisseau belligérant dans un port neutre n'entraîne pas les mêmes dangers que la présence d'une armée belligérante

en territoire pacifique, et ne fait pas périliter la sécurité de ce port par suite de l'hospitalité qu'il offre (1), 2° que, dès le temps de paix, à la différence des usages sur terre, les tolérances réciproques dans les relations internationales maritimes permettent aux forces navales d'être reçues sans difficultés dans les ports étrangers, il n'est pas surprenant que le droit international admette aussi, que les navires de guerre belligérants puissent souvent, après un court séjour dans les ports et eaux neutres, les quitter librement.

Cependant, si personne ne conteste ni la légalité de l'asile maritime, quelle que soit la nature du péril encouru, ni la légitimité du relâchement du navire belligérant, du moins lorsque son admission dans le port neutre est indépendante d'une opération de guerre (2), l'accord parmi les publicistes et les gouvernements s'arrête là. Dès le début, des disputes s'élèvent sur le fait de savoir, si la détresse est vraiment nécessaire pour justifier l'exercice du droit d'asile par mer, et si *les intérêts généraux de la navigation* ne suffisent pas amplement à cet effet. La notion même du droit d'asile maritime se trouve ainsi mise en question, car, à moins que l'*humanité* ne soit pas son fondement, on ne peut concevoir l'asile autrement que limité aux seuls cas de détresse, et n'allant jamais au delà. Or, voilà que, depuis longtemps, la pratique internationale et de nombreux auteurs ont cherché à distinguer l'asile proprement dit du simple refuge, qui seul impliquerait l'existence d'un danger réel pour le bâtiment secouru. L'asile, au contraire, aurait pour fondement unique le droit de souveraineté de l'Etat

(1) En ce sens, Dupuis, p. 426.

(2) Notamment lorsqu'il ne s'agit pas d'un navire fuyant devant l'ennemi.

neutre et n'impliquerait pas nécessairement une aide humanitaire. Ainsi Calvo dit très nettement : « le refuge n'est qu'un devoir d'humanité, l'asile est une manifestation de l'indépendance et de la souveraineté nationale (1), » après Hautefeuille, qui avait écrit déjà, que « le refuge, conséquence du devoir d'humanité diffère de l'asile, conséquence du devoir de sociabilité (2). » Le résultat de cette distinction est fort important, car si on légitime l'admission des navires de guerre belligérants dans les eaux et les ports neutres, en vertu d'un droit d'asile ainsi compris, on arrive du même coup, par cette légitimation, à déclarer l'exercice du droit de souveraineté du neutre, quant à cette admission, complètement affranchi de toute restriction découlant de sa neutralité. Au contraire, si la notion de l'asile doit se confondre avec celle du refuge, cet exercice de la souveraineté, d'abord écarté par l'état de neutralité, ne peut réapparaître que dans la mesure où il demeure nécessaire à l'accomplissement des devoirs humains. En résumé, tandis que, dans le premier cas, il ne s'agit que d'un droit de souveraineté, dans le second cas, on est en présence d'un devoir d'abstention tempéré par des principes moraux. Selon donc qu'on se place dans une hypothèse ou dans l'autre, la notion première de l'asile maritime reste debout ou est renversée. Aussi est-ce sans surprise, qu'il faut constater, dans la doctrine et la pratique internationale, l'existence de deux courants opposés à ce sujet. Leur formation cependant n'a pas été simultanée. Pendant fort longtemps, en effet, les auteurs et les gouvernements ont été presque unanimes à reconnaître comme légale l'admission des navires

(1) Calvo, livre III, § 2668.

(2) Hautefeuille, *Droits et devoirs des neutres*, t. VI, ch. II.

belligérants dans les ports neutres, même en dehors de toute cause de détresse, en vertu d'une simple concession gracieuse de la part du souverain neutre (1). Azuni et Galiani (2) on été presque les seuls à soutenir l'opinion contraire. Mais, depuis le commencement de la seconde moitié du siècle dernier, un revirement s'est produit dans le sens d'une compréhension plus grande des devoirs des neutres en général et d'une restriction de l'asile maritime aux cas de refuge contre un danger. En tête de ce mouvement s'est placée l'Angleterre et, depuis une vingtaine d'années du moins, toute la doctrine anglaise. *A priori* cette dernière constatation peut ne pas être très réjouissante pour la solidité de la nouvelle thèse, car l'Angleterre, consciente de sa supériorité écrasante sur les autres nations, quant aux facilités de trouver en cas de guerre secours dans les eaux nationales, peut naturellement être poussée à soutenir avant tout les théories capables de satisfaire ses propres intérêts, indépendamment de leur valeur juridique. Mais cette manière de penser a été, dans la suite, adoptée successivement par un nombre si considérable de publicistes, appartenant à des nationalités différentes, qu'il est absolument impossible de méconnaître sa force, dans l'élaboration de cette partie du droit international. Bluntschli (3) en Allemagne, Pasquale Fiore (4) en Italie, en sont des partisans résolus et, en France, M. Charles Dupuis ne semble

(1) V. notamment : Hautefeuille, *op. cit.*, *idem*; Bulmerincq, *Das Völkerrecht*, p. 258; Heffter, *Droit international de l'Europe*, § 147; Ortolan, *op. cit.*, liv. III, chap. VIII; Hall, *International law*, partie IV, chap. III, § 231.

(2) Galiani, *op. cit.*, t. I, chap. X, § 4.

(3) Bluntschli, *Le droit international codifié*, § 773.

(4) Pasquale Fiore, *Nouveau droit international public*, § 1578.

pas lui être hostile (1). Calvo, lui-même, reconnaît que la réglementation contemporaine réduit l'asile à un simple droit de refuge, et il approuve, comme de juste, cette mesure qui peut sembler rigoureuse, mais qui au fond est strictement conforme à ce que la neutralité et les exigences de la guerre maritime imposent à ceux qui ne veulent prendre aucune part, même indirecte, aux hostilités (2). Mais c'est M. Richard Kleen, qui est actuellement le protagoniste le plus décidé de cette théorie qui oblige les neutres à fermer leur territoire aux forces maritimes des belligérants, toutes les fois que l'asile ne constitue pas un devoir humain. Selon cet auteur, hors les cas de détresse par suite de tempête, sinistre, péril, défaite, manque d'eau, de charbon ou de vivres, ou besoin de réparations, les ports et rades neutres doivent être fermés aux navires de guerre belligérants (3). L'Institut de droit international s'est rallié à son opinion à la session de la Haye en 1898 (4).

La théorie la plus récente aboutit, par conséquent, à faire de l'asile *une partie intégrante de la neutralité* et, en identifiant pour tout neutre civilisé son *droit* d'asile avec son *obligation* humaine, à supprimer, en fait, pour lui, le libre exercice de ce droit. Au contraire, avec la conception libérale, le droit d'asile est placé, pour ainsi dire, quant à son exercice, presque entièrement en dehors de la neutralité. Sous l'unique réserve du devoir d'impartialité (lequel, comme nous le savons, n'est pas l'élément principal de la neutralité), l'Etat neutre est laissé libre d'exercer ou de ne

(1) Comp. Dupuis, §§ 341 et 342.

(2) Calvo, cité par Kleen, t. II, p. 20, note 2.

(3) T. I, p. 529, § 122.

(4) V. art. 42 du règlement sur le régime légal des navires dans les ports étrangers, du 23 août 1898.

pas exercer son droit d'asile, dans tous les cas, évidemment, où l'humanité ne restreint pas en fait son libre arbitre (1).

II

Toute la situation juridique des navires de guerre belligérants, dans les ports neutres, dépendra, en très grande partie, de la conception initiale que l'on se sera faite du droit d'asile, en vertu duquel ils sont admis. Tous les actes, toutes les décisions du neutre, à l'égard du belligérant hospitalisé, qui sont susceptibles d'avoir une répercussion quelconque sur les opérations de la guerre et sur les intérêts de l'adversaire de ce belligérant, tous les actes qui ne concernent pas la propre sécurité et les intérêts personnels de l'Etat neutre, se trouveront finalement régis par des règles différentes, selon qu'on aura ou non assimilé la notion de l'asile à celle du simple refuge. Si l'asile et le refuge ne doivent faire qu'un, la conduite du neutre sera déterminée uniquement par l'observation d'un devoir d'abstention tempéré par un principe strictement humanitaire. Si l'asile va au delà du refuge, le neutre ne sera guidé que par sa propre volonté, sauf à s'assujettir à deux conditions générales, qui vont de soi. D'abord, de même que pour l'admission des belligérants dans ses ports, l'Etat neutre devra traiter les deux adversaires sur un pied d'égalité. Ensuite,

(1) Il reste reconnu, en effet, par tous les auteurs de l'école libérale, que le libre accès des ports étrangers n'est pas compris dans le droit général de la liberté de navigation des mers, et qu'il ne peut résulter que de stipulations formelles ou de tolérances réciproques (En ce sens, M. Renault à son cours). Par conséquent, le refus du neutre de recevoir sur son territoire les forces navales belligérantes ne correspond pas à un manque d'hospitalité ou à une atteinte à la *comitas gentium* (Cf. Kleen, *op. cit.*, t. I., p. 534).

il ne devra pas tolérer que son territoire serve à l'un des belligérants, *directement et immédiatement*, à courir sus à son ennemi, car sinon, il est évident que l'asile, *simple faveur indirecte*, se transformera en une *aide directe* dont l'incompatibilité avec l'état de la neutralité est absolue et ne peut faire l'objet d'aucune controverse. Les conséquences, auxquelles conduit l'application respective de ces deux principes, en matière d'asile maritime, seront d'une différence capitale pour le sort du navire belligérant admis dans le port neutre. Le navire réfugié pour échapper à un danger, — ce danger proviendrait-il d'un péril de mer, — sera désarmé et retenu par le neutre jusqu'à la fin des hostilités. Au contraire, le navire hospitalisé en vertu d'un droit d'asile (*lato sensu*), pourra être relâché en tous les cas par le neutre, même si l'asile accordé aura été de nature à le soustraire à la poursuite de son ennemi et à la défaite imminente que celui-ci lui aurait infligée. Ce sont là deux résultats extrêmes, mais nous les croyons rigoureusement logiques. C'est ainsi que s'explique comment, tandis que certains auteurs, tels : Hautefeuille (1), Gessner (2), Perels (3), etc., et avec eux presque toute la pratique internationale, jusqu'à la dernière guerre russo-japonaise, se refusent à traiter même le navire belligérant, fuyant devant l'ennemi et réfugié dans un port neutre, à l'instar des fuyards de la guerre continentale (ces fuyards doivent être désarmés et internés après avoir joui des soins humanitaires), d'autres, comme Dudley-Field notamment, poussent la sévérité jusqu'à exiger l'internement de tout navire réfugié dans un territoire neutre : « aucun navire de guerre

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. I, p. 374.

(2) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, p. 78.

(3) Perels, *Manuel de droit maritime*, p. 40.

d'un belligérant ne peut entrer dans un port ou dans une rade neutre, pour quelque motif que ce soit, pendant la durée des hostilités, si ce n'est en cas de détresse... Lorsqu'un navire de guerre entre dans un port neutre sous l'empire de la détresse, il doit y rester tant que se prolongent les hostilités (1). »

Cependant, la très grande majorité de la doctrine, soit qu'elle adhère à la notion libérale, soit qu'elle adhère à la notion restrictive de l'asile, se refuse à accepter la conséquence dominante et rigoureuse qu'entraîne, dans un sens ou dans l'autre, son adhésion. Les deux thèses se font, quant à cette conséquence, des concessions réciproques qui sont heureusement de nature à combler un peu, dans les résultats, l'abîme initial qui les sépare. Malheureusement, ces concessions viennent, dans la même mesure, brouiller les idées directrices dans la réglementation détaillée de l'asile, alors que, s'étant rangé préalablement au point de départ de l'une ou de l'autre théorie, on était en droit de compter sur ces idées directrices, dans la suite. On peut dire, en effet, que toute la doctrine est actuellement d'accord pour exiger : 1° l'obligation pour l'Etat neutre de retenir et de désarmer le navire belligérant, réfugié dans ses eaux pour échapper à la poursuite de son ennemi ; 2° la possibilité, pour le navire entré en disette ou détresse proprement dite, de quitter le territoire neutre *aussitôt* qu'il est hors de danger. Il convient encore d'ajouter, que presque tous les partisans de l'école libérale substituent à l'interdiction limitée de l'usage du territoire neutre par un belligérant, pour courir directement et immédiatement sus à son

(1) Dudley Field, *Projet d'un code international*, op. cit., art. 976.

adversaire, l'interdiction plus générale de la conversion du territoire neutre en base d'opérations.

Ces solutions équivalent à un affermissement du devoir d'abstention du neutre dans la thèse libérale et à un relâchement de ce même devoir dans la thèse opposée. Elles apportent des éléments nouveaux à la compréhension de l'asile maritime, dont il est nécessaire de tenir compte dans l'étude du problème qui nous occupe.

★★

Voici le navire de guerre belligérant admis dans un port neutre, en vertu d'une concession gracieuse ou d'un devoir humain, peu importe. Si l'on s'accorde à le laisser ressortir, sauf dans l'hypothèse où il se serait soustrait par l'asile à la poursuite de son ennemi, il s'agit de rechercher les conditions de son séjour en territoire neutre, du moins les conditions qui sont exigées d'une manière absolue par l'Etat qui lui a accordé l'hospitalité. Quand à celles que l'Etat neutre est en droit d'ajouter, soit pour assurer la sécurité de son territoire et la tranquillité de son port, soit pour augmenter encore, par suite de circonstances extraordinaires, les garanties de sa neutralité, elles concernent la législation intérieure de chaque Etat et le droit de la neutralité n'a rien à y voir, dès qu'elles sont égales pour les deux belligérants (1).

Parmi les conditions de la jouissance de l'asile que la neutralité doit exiger de la part de l'Etat neutre pour être imposées par lui aux belligérants, les unes ont pour but d'empêcher les hostilités en territoire neutre ou dans les environs rapprochés de ce territoire. Elles sont une consé-

(1) Comp. Kleen, t. II, p. 41.

quence de l'interdiction générale de la conversion des eaux neutres en base d'opérations et visent notamment les questions relatives à la durée de l'asile et à l'ordre d'entrée (1) et de sortie des navires belligérants dans les ports neutres. Les autres ont pour but de prévenir l'abus de l'asile en vue des renforts pour la guerre. Les premières, n'entrant pas dans le cadre de cette étude, ne nous retiendront pas. Qu'il nous suffise simplement de dire d'une part, en ce qui concerne *l'ordre de sortie*, que, lorsque deux navires belligérants appartenant à des parties adverses se trouvent dans le même port, le plus généralement la doctrine impose un délai de vingt-quatre heures entre le départ du premier et celui du second et que cette disposition est adoptée par presque toutes les puissances maritimes, notamment par la France et par l'Angleterre (2) ; et, d'autre part, en ce qui concerne la durée de l'asile, que la doctrine et la pratique internationales, selon qu'elles adhèrent à la définition restrictive ou libérale de l'asile, aboutissent soit à limiter la durée de cet asile, en principe au temps pendant lequel existe la détresse ou à un délai de vingt-quatre heures, soit à dispenser en principe de toute limitation le séjour des belligérants dans les ports neutres (3). Cette double constatation ne nous sera pas inutile dans la suite.

(1) Evidemment un *ordre d'entrée* ne se comprend qu'en admettant la thèse libérale sur la notion de l'asile. Avec la notion d'un simple asile refuge, ce sont uniquement les dangers qui déterminent l'entrée des navires dans les ports neutres et un *ordre d'entrée*, exigé par la neutralité, est inconcevable.

(2) V. Dupuis, § 313, p. 428.

(3) La limitation à 24 heures du séjour des navires belligérants dans les ports neutres a été adoptée successivement par l'Angleterre (instructions du 31 janvier 1862), les Etats-Unis (en 1870), la Chine, la Colombie, le Danemarck, les Pays-Bas, le Japon, la Russie (en 1898), la Belgique (arrêté de 1907), la Suède et la Norvège (en 1904). Elle se trouve con-

Arrivons aux conditions de jouissance de l'asile qui se rapportent *aux renforts pour la guerre*. Doit être réputé renfort pour la guerre, évidemment, tout secours de nature à rendre un navire belligérant plus apte à combattre. Ainsi des fournitures d'hommes (complément d'équipage), des fournitures d'armes, de munitions, de moyens de réparation, de provisions, de vivres, de combustibles, d'articles de contrebande de guerre, etc..., contribuant toutes indubitablement à augmenter la force offensive et défensive d'un vaisseau de combat, sont des renforts pour les belligérants (1).

Quelle doit être la conduite des neutres à leur égard ?

Ecartons d'abord une hypothèse sur laquelle les partisans de l'une ou de l'autre théorie, de même que toute la pratique internationale, sont aujourd'hui complètement d'accord et qui, par conséquent, doit être considérée, une fois pour toutes, comme définitivement tranchée par le droit international. L'Etat neutre en tant qu'Etat, c'est-à-dire en tant que représenté par des agents personnels agissant en son nom propre, doit s'abstenir de porter le moindre secours, aux navires belligérants qu'il a admis sur son territoire. Cette règle est absolue, elle s'applique à tous les secours quelle que soit leur nature intrinsèque, hostile ou pacifi-

sacrée aussi par les art. 246 et 249 du code italien de la marine marchande. Elle est repoussée expressément par la France (instructions ministérielles lors des guerres de 1898 et 1904). L'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne n'ont jamais précisé leur attitude à cet égard.

(1) Il convient d'observer qu'en ce qui concerne les provisions (vivres et combustibles), M. Kleen (t. II, p. 41) ne qualifie *renfort* que ce qui dépasse le strict nécessaire pour parer à une détresse momentanée. Pour notre part, nous prenons ici le mot renfort avec son sens étymologique, comme synonyme de secours, et nullement avec une prétention juridique, comme équivalent à une aide défendue par la neutralité.

que (1). Par conséquent, un Etat neutre ne doit pas autoriser l'engagement, à bord des navires de guerre belligérants qui se trouvent dans sa juridiction, des individus faisant partie des équipages de la marine nationale ou du personnel des services qui y sont rattachés ; il doit interdire les fournitures d'armes, de munitions, de moyens de réparations, de vivres, de combustibles, d'agrès nécessaires à la navigation, provenant respectivement des arsenaux, entrepôts, dépôts et ateliers nationaux. Mais cette interdiction qui incombe à l'Etat, par suite de sa personnalité politique et internationale, doit-elle s'appliquer aussi aux actes de ses simples ressortissants ? Ces actes, l'Etat neutre est-il obligé de les empêcher ?

Une fois de plus, pour répondre, plaçons-nous successivement au point de vue différent des conceptions libérale et restrictive sur l'asile.

Dans la thèse restrictive, la conduite du neutre doit être régie, nous le savons, par des considérations strictement humanitaires, mais comportant cependant cette réserve essentielle, que le navire belligérant peut, en principe, quitter les eaux neutres. Par conséquent, s'il s'agit pour le belligérant de compléter son équipage, ou de prendre à bord des armes et des munitions, une réponse négative doit être tenue généralement pour certaine. Certes, quelques doutes se sont élevés sur l'humanité d'une telle solution, mais on peut les écarter facilement. Ainsi quelques auteurs ont prétendu qu'il ne serait pas humain d'interdire les fournitures

(1) Le commerce ne rentrant pas dans la fonction gouvernementale, toute fourniture faite par l'Etat neutre aux belligérants apparaît nécessairement comme une assistance absolument incompatible avec les devoirs de neutralité. (Comp. dans Kleen, t. I, les § 64, p. 233 et 244 (*suprà*), et 69, p. 241, avec Dupuis, § 316, p. 435).

d'hommes à un navire belligérant, lorsque son équipage est insuffisant pour lui assurer la sécurité de sa navigation (1); de même il y en a d'autres, qui se sont demandés s'il n'était pas cruel de livrer des combattants désarmés à l'ennemi (2). Il suffit de répondre avec M. Kleen (3) et avec l'Institut de droit international (4), que ce double refus de l'Etat neutre se concilie parfaitement avec son devoir humain, grâce au choix qui est laissé au navire incapable de naviguer ou de se battre, de rester dans le port neutre et de s'y soumettre au désarmement. Une solution identique s'impose pour les fournitures de moyens de réparations de nature à augmenter la force militaire du navire de guerre : le refus doit être absolu.

Au contraire, lorsqu'il s'agit des fournitures de moyens de subsistance et de navigation, la doctrine uniquement humanitaire est unanime, — elle l'a été du moins jusqu'à la guerre russo-japonaise, — à les déclarer libres « lorsqu'elles ne dépassent pas le strict nécessaire pour parer à une détresse momentanée (5). » La double raison invoquée est la suivante : 1° La détresse du navire, en ce cas, étant le plus souvent indépendante d'un fait de guerre, il serait abusif d'exiger son internement dans le port neutre. Or, il serait inconcevable de permettre, d'une part, le relâchement du navire belligérant et, d'autre part, d'interdire sa mise en état de tenir la mer ; 2° le secours du neutre ne doit pas dépasser son devoir humain, mais ce devoir moral doit être entendu dans un sens beaucoup plus large sur mer que sur

(1) V. Walker, *Manuel of international law*, § 66.

(2) Hefter, p. 231, n° 2.

(3) Cf. Kleen, t. I, p. 270 et t. II, p. 41, note 1.

(4) V. art. 42 du règlement de 1898, al. 3.

(5) V. *suprà*, p. 152, note 1.

terre. Les mêmes considérations qui ont nécessité l'élargissement des cas d'admission des belligérants dans les ports neutres, viennent légitimer les quelques faveurs qui peuvent leur être accordées durant leur court séjour dans ces ports. Ce sont toutes celles qui sont relatives à la plus grande dureté et à la nature différente des conditions de la vie du marin, par rapport aux conditions de la vie du soldat. Ainsi, dit M. Kleen « les nécessités de la vie et de la locomotion (vivres, eau, charbon), qui dans le territoire maritime sont fournies directement aux navires de guerre en détresse des belligérants, ne sont pas données de la même manière directe sur le territoire ferme à leurs troupes, *parce que celles-ci n'en ont pas le même besoin absolu*. A la différence des navires, elles peuvent se passer de charbon pour leur marche : du moins, sans lui elles ne seraient pas exposées à la ruine. L'eau douce et les vivres se trouvent d'ordinaire sur terre partout où les troupes passent, mais non pas sur mer. Enfin les forces terrestres peuvent, en cas d'extrême nécessité et dans les circonstances exceptionnelles où les vivres ne sauraient être acquis ailleurs que dans les lieux voisins neutres, les y acquérir par l'intermédiaire de particuliers et sans y entrer elles mêmes ; tandis que le navire de guerre sur la haute mer, dénué du nécessaire, ne serait guère à même d'y suppléer au moyen de l'envoi de navires de commerce aux ports neutres (1). » Il faut conclure, par conséquent, que l'asile perdrait sa signification humanitaire si, en ces cas, outre le refuge, le neutre n'accordait pas un minimum de secours (2). Cependant, si le devoir humain demeure le motif légitime de cette as-

(1) Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 24.

(2) En ce sens, Kleen, *id.*, p. 40.

sistance, il doit comporter en lui-même son principe et sa fin. Les fournitures ne doivent pas aller au delà des nécessités indispensables au navire pour échapper au danger qui le menace. La formule de l'école strictement humanitaire se trouve à ce sujet résumée par l'alinéa 4 de l'article 42 du règlement de 1898, adopté par l'Institut de droit international : « Un refuge contre un péril de mer n'est donné aux navires de guerre des belligérants que pour la durée du danger. On ne leur fournit de l'eau, du charbon, des vivres et autres approvisionnements analogues qu'en *la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche*. Les réparations ne sont permises que dans la mesure nécessaire pour que le bâtiment puisse tenir la mer. Immédiatement après, le navire doit quitter le port et les eaux neutres. » Les règles restrictives sur la durée de l'asile viennent, par conséquent, tempérer encore le secours qui n'est déjà accordé que dans les limites d'un devoir strictement humanitaire.

Dans la thèse libérale, l'exercice du droit de souveraineté du neutre est restreint : 1° par son devoir d'impartialité (1), 2° par son obligation de ne pas laisser son territoire se convertir en base d'opérations, obligation unique, à laquelle se ramène son devoir d'abstention, en matière de fournitures aux navires de guerre belligérants dans les ports et eaux territoriales. L'obligation d'impartialité, répondant à une notion précise, est peu susceptible de donner

(1) Il convient d'observer que, dans la thèse précédente, il est superflu de parler d'impartialité, car, si le minimum de secours est imposé au neutre en vertu d'un devoir humain, d'une part, tout neutre civilisé est obligé à le fournir aux deux belligérants, et, d'autre part, le neutre ne pouvant aller au delà d'un *minimum* (strictement humanitaire) *ipso facto* son secours est égal pour tous les belligérants.

lieu à des difficultés. Cependant il est utile de faire remarquer que, sur mer comme sur terre, des considérations de fait, — conditions géographiques dissemblables ou besoins matériels différents, — peuvent rendre un traitement obligatoirement identique, inégalement utilisable par chacun des belligérants. En fait, un seul d'entre eux peut être en mesure de profiter d'une faveur que le neutre aura, conformément à sa neutralité, déclaré accorder à tous. Mais ces considérations n'entraînent nullement la responsabilité de l'Etat neutre, puisque les obstacles à une égale jouissance de l'asile, sont indépendantes de la volonté du neutre. Ainsi, par exemple, il aurait été absurde, au cours de la guerre russo-japonaise, d'interdire l'asile (1) aux navires de guerre russes dans les ports européens, pour ce seul motif que les navires japonais n'ont pas la possibilité de jouir d'un tel secours, par suite de leur éloignement de ces mêmes ports et de la localisation du théâtre des opérations dans les eaux de l'Extrême Orient.

Cette question écartée, il s'agit pour les adhérents à la thèse libérale de savoir, quelles sont les fournitures de nature à transformer le port neutre en base d'opérations. Suivant la définition, très connue, de Jomini, on entend par « base d'opérations » le lieu d'où une armée ou une force navale « *tire ses ressources et ses renforts*, d'où elle organise une expédition offensive et où elle trouve un refuge en cas de besoin. » Le plus souvent on interprète cette définition, en mettant en avant cette formule : le navire de guerre belligérant peut sortir du port neutre plus apte à poursuivre sa route, mais non plus apte à combattre. Lui

(1) En prenant le mot asile dans le sens large que lui donne la thèse libérale.

seront, par conséquent, refusées, comme dans la thèse précédente, les fournitures d'hommes (1), d'armes, de munitions, de réparations militaires. Par contre, on lui accordera tous les approvisionnements nécessaires à la navigation et à la subsistance de son équipage, tels l'eau douce, les vivres, les combustibles, les appareils de propulsion, les machines et les chaudières, sans aucune limitation. Jamais les fournitures de cette seconde catégorie ne peuvent constituer, à elles seules, une violation de la neutralité. Elles ne peuvent devenir coupables que si elles font partie d'un ensemble de faits, permettant d'accuser le neutre d'avoir laissé prendre ses eaux comme base d'opérations navales par le belligérant. Le simple fait d'en avoir alloué plus qu'il n'est nécessaire pour mettre le navire en état de gagner le port national le plus proche, ne constitue pas par lui-même un grief suffisant pour donner lieu à indemnité. Cependant, l'usage continu étant le signe caractéristique de la base d'opérations, l'Etat neutre sera tenu de veiller à ce que le contact pris avec son territoire, ne permette pas aux vaisseaux admis, de s'y ravitailler périodiquement. Il devra s'opposer à ce qu'ils viennent chercher régulièrement les objets qui, sans être des instruments de lutte, sont cependant les conditions mêmes de la continuation de la campagne : les provisions de bouche, le charbon ou les agrès nécessaires à la navigation (2). Sinon, le belligérant arriverait d'une manière détournée à se servir des ports neutres comme de véritables bases d'opérations navales, car, ainsi que l'affirme M. Dupuis, il lui « suffirait de faire, au départ, ample provision de canons, d'armes et de munitions, impos-

(1) Sauf lorsque l'équipage du navire est absolument insuffisant pour lui assurer la sécurité de sa navigation (V. Hall, § 218, p. 623).

(2) Cf. Dupuis, § 330, p. 458.

sibles à trouver en pays neutres, en réduisant dans les cales la place réservée aux vivres et au charbon (1). » D'ailleurs, cette interprétation de la « base d'opérations », selon laquelle les fournitures de nature pacifique doivent être laissées entièrement libres, est la seule, dit-on généralement, qui soit à la fois conforme aux intérêts des belligérants et aux intérêts des neutres. En effet, d'une part, la guerre maritime est impossible, lorsqu'elle est dépourvue des secours nécessaires à la navigation. D'autre part, tant qu'une opération commerciale en territoire neutre ne devient pas le prélude, l'origine immédiate ou presque immédiate, d'un fait de guerre, il faut considérer comme abusive toute atteinte portée aux intérêts légitimes des neutres par une restriction de la liberté de leur commerce. Or, la distinction admise par la thèse libérale, entre les objets servant à combattre et les objets servant à naviguer, est seule de nature à concilier l'intérêt commercial des neutres avec le respect de leur devoir d'abstention (2).

★★

En résumé, si l'on réunit l'ensemble des questions relatives à la fois à l'*ouverture* de l'exercice du droit d'asile et aux conditions imposées aux belligérants pour la *jouissance* de l'asile, on constate que, tandis que la solution de la thèse restrictive a pour but d'anéantir toute répercussion que pourraient avoir les actes humanitaires du neutre sur les opérations de la guerre, la thèse libérale veut à tout prix sauvegarder les intérêts de la navigation, quelle que soit la nature de celle-ci, pacifique ou hostile. Dans la thèse

(1) Dupuis, *op. cit.*, p. 460.

(2) Comp. *R. D. I. P.*, t. VIII, p. 360, avec Dupuis, § 346.

restrictive de l'asile, dès que l'assistance dépasse la stricte humanité, elle est condamnable. Peu importe qu'on ait aidé le belligérant à naviguer ou à combattre, le neutre doit s'abstenir de tout secours. Pendant la durée des opérations, tout secours est un secours de guerre. Comment accorder à un belligérant des facilités de ravitaillement en vivres et combustibles, par exemple, lorsque la permission du séjour, même le plus inoffensif, dans les eaux neutres, peut impliquer un secours de guerre ! Car, se demande M. Kleen, « comment le neutre peut-il savoir, si ce séjour ne signifie pas une embuscade, un guet, l'attente d'un moment plus favorable pour attaquer l'ennemi ? D'ailleurs, quand même il n'aurait d'autre signification que celle d'un repos ou d'un recouvrement, ceux-ci seraient déjà un avantage pour la guerre (1). » Au contraire, d'après la doctrine libérale, jamais les règles de la neutralité ne peuvent aller jusqu'à contrecarrer la liberté naturelle de navigation des belligérants. Il serait inconcevable que la neutralité, conséquence de fait de l'état de guerre, puisse aboutir par sa réglementation juridique à la suppression de la cause même qui l'engendre. « Exiger que des navires ou des flottes, croisant sur toute la surface des mers, ne puissent relâcher jamais que dans un port de leur nationalité, leur refuser d'entrer chez un neutre pour s'y approvisionner soit en eau, soit en vivres, soit en charbon, leur interdire de se mettre à l'abri d'une côte neutre pour y reposer un instant leur équipage, pour s'y nettoyer, s'y repeindre, y faire en un mot les mille petites réparations de détail qui, sans être d'une nécessité très urgente, sont pourtant presque indispensables, — les marins le savent fort bien, — à la bonne

(1) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 534.

navigabilité d'un navire, les livrer enfin à eux-mêmes et sans qu'ils n'aient jamais rien à attendre de l'hospitalité des neutres, c'est vouloir empêcher purement et simplement toute guerre maritime un peu lointaine, c'est rendre à jamais inutile le rôle des navires de guerre autrement que comme simples gardes côtes (1). »

Il serait vraiment difficile de trouver entre deux thèses une divergence plus parfaite.

★★

Si nous quittons maintenant le terrain doctrinal, pour examiner le droit positif le plus récent, nous retrouvons une divergence analogue entre les politiques traditionnelles des grandes puissances maritimes. Cependant, il ne faut pas croire que cette divergence est une réitération complète de la contradiction qui existe entre les deux thèses sur le droit d'asile maritime, et dont nous venons de parler. D'une manière générale, les gouvernements sont restés fidèles à la vieille théorie libérale sur *l'admission* des belligérants dans les ports neutres. Jusqu'à la dernière guerre de 1904, les Etats allaient même, en adoptant la théorie chère à Hautefeuille, jusqu'à permettre l'accès de leurs ports aux navires belligérants poursuivis par l'ennemi, sans soumettre ces navires à l'internement. L'opposition éclate, au contraire, lorsqu'on examine les dispositions contenues notamment dans les diverses déclarations de neutralité, émises au cours des dernières guerres, et concernant les *conditions de séjour* en territoire neutre, imposées aux belligérants en échange de l'asile qui leur est accordé. Nous

(1) Cf. Gaborit, *Questions de neutralité maritime soulevées par la guerre russo-japonaise*, Paris, 1906, p. 147.

avons constaté déjà le désaccord très grand qui existe dans la pratique internationale relativement à la durée de l'asile et qui résulte, comme nous l'avons dit, de l'adoption de la règle, dite des 24 heures, par certains gouvernements neutres, alors que cette règle est rejetée par les autres. Ce désaccord s'aggrave lorsqu'on passe à la question des approvisionnements de nature pacifique. Le point le moins contesté est celui qui est relatif aux fournitures de moyens de réparations, nécessaires à la sécurité de la navigation. On s'accorde presque toujours à les déclarer entièrement libres (1). Cette règle est logique, puisque tous les gouvernements se sont en principe refusés jusqu'ici à retenir dans leurs eaux les navires belligérants hospitalisés. Il n'en est pas de même pour les autres approvisionnements, notamment pour les vivres et le combustible. La distinction admise par l'Ecole libérale entre les objets servant à combattre et les objets servant à naviguer, semble trop subtile à certains Etats. Par cela même qu'un vaisseau est mieux en état de naviguer, n'est-il pas plus en mesure d'attaquer et de se défendre ? Et le charbon qui lui procure la vitesse, sans être une arme, ne vaut-il pas mieux que beaucoup d'armes (2) ? Alors ces Etats arrivent rapidement à cette conception, que tout objet, quel qu'il soit, est munition de guerre dès que le belligérant en a besoin, et, en partant de là, à poser la règle qu'en aucun cas une liberté complète de ravitaillement ne doit être permise aux belligérants dans les eaux neutres. Deux orientations nettement différentes pren-

(1) V. cependant l'art. 13 de l'arrêté belge du 27 février 1901 : En aucun cas, les moyens de réparations ne seront fournis au delà de la mesure indispensable pour qu'ils puissent atteindre le port le plus rapproché de leur pays, ou d'un pays allié au leur pendant la guerre.

(2) Dupuis, *op. cit.*, p. 431.

nent ainsi cours dans la pratique internationale et finissent par grouper les puissances maritimes en deux grandes catégories. L'une est constituée par l'ensemble des Etats qui sont restés jusqu'au bout fidèles aux principes de la thèse libérale. L'autre comprend tous ceux qui sont inclinés vers les mesures restrictives et qui menacent de verser complètement dans la thèse strictement humanitaire. Généralement, chez ces derniers, les tendances restrictives se manifestent sous la forme d'une double limitation, portant : 1° sur la quantité des approvisionnements fournis, 2° sur l'intervalle devant s'écouler entre deux chargements successifs à bord du même bâtiment de guerre. Elles sont encore faibles pour l'eau douce et les vivres. On les rencontre néanmoins chez quelques Etats d'ordre secondaire (1). Pour le combustible, au contraire, depuis quarante ans, elles se sont étendues par bonds successifs dans la pratique de si nombreux Etats, qu'on a pu croire, à un moment donné, pendant la guerre russo-japonaise, qu'elles allaient, en fait, devenir quasi générales. Cette pratique restrictive a été inaugurée, comme tout internationaliste le sait, par la Grande-Bretagne au cours de la guerre de Sécession. Les Instructions célèbres du 31 janvier 1862 contiennent, à côté de la règle limitative de la durée de l'asile, dans les ports anglais, à 24 heures (2) [excepté dans les cas de gros temps, de besoin de vivres ou de choses indispensables à la subsistance de l'équipage, ou de réparations], deux autres règles

(1) V. art. 43 de l'arrêté belge de 1904 ; art. 42 du règlement de l'Institut de droit international ; instructions sur la neutralité de la République de Haïti du 25 avril 1898 (*R. D. I. P.*, t. V, Documents, p. 25) ; art. IX, *in fine*, de la proclamation de la neutralité du Brésil du 28 avril 1898 (*idem*, Documents, p. 2).

(2) V. *suprà*, p. 152, note 3.

rigoristes, se référant spécialement au ravitaillement en charbon. La première limite la quantité fournie à ce qui est strictement nécessaire au navire pour regagner son port national le plus proche. La seconde interdit deux provisions, obtenues par le même vaisseau « dans les eaux britanniques, à moins de 3 mois d'intervalle (1) ». Les nombreux Etats, qui ont adhéré ultérieurement à la règle anglaise des 24 heures (2), n'ont pas manqué d'adhérer aussi aux règles « du port national le plus proche » et des trois mois d'intervalle » pour le combustible.

La France, se classant en tête des nations libérales, n'a apporté par contre à la fourniture de charbon aucune restriction en dehors de celle de droit. Se conformant à l'usage suivi jusqu'en 1898 par la majorité des neutres, ses instructions, du 26 avril de cette même année, portent qu'il ne peut être fourni à un belligérant que les vivres, denrées, approvisionnements et moyens de réparations nécessaires à la subsistance de son équipage et à la sécurité de sa navigation (3). Ce sont ces instructions qui ont été renouvelées en 1904 (4). Nous rappelons que la France n'a jamais admis la règle des 24 heures sur la durée de l'asile, réserve faite des navires belligérants qui ont des prises avec eux. Ajoutons que les déclarations de neutralité de l'Allemagne (5), de l'Autriche, de l'Espagne sont complètement muettes sur

(1) Cf. Lawrence, *The principles of international law*, § 251, p. 511.

(2) V. *suprà*, p. 151, note 3.

(3) V. *Journal officiel* du 27 avril 1898.

(4) *Idem*, du 15 février 1904.

(5) Il convient cependant de faire remarquer que, au cours de la guerre de 1870, la Prusse est intervenue avec véhémence auprès de l'Angleterre, pour qu'elle interdise à ses ressortissants de réapprovisionner en charbon les navires de guerre français pendant un séjour dans les ports anglais (V. plus loin).

les questions visées par les trois règles anglaises de 1862. La Russie a adhéré à la règle des 24 heures. Elle ne s'est pas prononcée sur les deux autres règles, relatives aux fournitures de charbon.

Est-il vraiment nécessaire d'indiquer les raisons de cette absence complète d'uniformité dans la pratique internationale ? Chaque peuple soutient et applique les théories qui s'adaptent le mieux à ses propres intérêts. Les déclarations de neutralité de chaque grande puissance maritime sont empreintes du souci naturel de créer, à la puissance qui les émet, des précédents historiques et des courants internationaux, capables de ne pas se tourner contre elle le jour où elle sera peut-être à son tour belligérante. Or, il est évident que l'extension des théories restrictives sur l'asile et le ravitaillement dans les eaux neutres va à l'encontre des intérêts des Etats dénués de nombreuses stations navales, et augmente, pour ceux d'entre eux qui sont des puissances coloniales, les difficultés de la défense de leurs possessions lointaines. Elle favorise, au contraire, les puissances qui possèdent sur la surface du globe d'innombrables points d'appui pour leurs flottes. Elle abrite aussi, dans la même mesure, contre les velléités belliqueuses des autres Etats, les pays insulaires et d'outre-mer.

Il est inutile d'insister davantage sur ces raisons. Elles se dégageront d'elles-mêmes avec plus de force, au cours de cette étude, des explications qui vont suivre.

III

Nous avons cherché, dans les lignes qui précédent, à exposer, d'une manière générale et aussi rapide que possible, l'ensemble des questions relatives à l'asile maritime, afin de

pouvoir, — en montrant à la fois leur succession logique et leur étroite connexité, — préciser la place occupée par la question du combustible, qui seule doit nous retenir désormais. Il importait d'autant plus de préciser la position de cette dernière à l'égard des autres, que, parmi les multiples discussions que suscite la réglementation du séjour des belligérants dans les eaux neutres, celles qui portent sur les fournitures de moyens de locomotion sont les seules qui aient, depuis moins de cinq ans, comme nous allons le voir, changé subitement de centre de gravitation. Lorsque nous avons envisagé les divergences, s'élevant parmi les publicistes et parmi les gouvernements sur les fournitures qui ne sont pas des objets de guerre proprement dits, nous avons constaté, en effet, que, tandis que la controverse doctrinale portait sur la question de savoir si ces approvisionnements peuvent ou non dépasser la stricte hospitalité, la mésintelligence s'élevait entre les Etats du fait que les uns se prononçaient pour la nécessité, les autres pour l'inutilité des règles restrictives, concernant ces mêmes approvisionnements. Or, depuis la guerre russo-japonaise, il s'est produit un double changement fort appréciable, concernant uniquement le ravitaillement en combustible. Le point de vue, auquel se ramène la discussion de ce problème, n'est plus exactement le même. D'une part, une thèse complètement nouvelle s'est fait jour dans la doctrine. D'autre part, cette thèse a reçu déjà une consécration partielle et un commencement d'exécution, par suite des dispositions prises, au cours même de la dernière guerre, par un gouvernement neutre. Nous voulons parler de la thèse très récente du refus total de charbon.

Jusqu'à la guerre de 1904, que l'on examine la question du ravitaillement en combustible au point de vue purement

doctrinal ou au point de vue du droit positif, on ne trouve nulle trace d'une assimilation du charbon aux armes et aux munitions. Ainsi, quelle que soit la différence entre les solutions données à cette question par les deux thèses restrictive et libérale, si l'on réunit, d'une part, les arguments communs à l'une et à l'autre, on arrive pour toutes les deux à une constatation identique, que l'on peut résumer à peu près par l'énoncé suivant : La doctrine, partant d'une interprétation nécessairement large du devoir d'abstention des neutres sur mer, — étendant dans la même mesure le nombre des cas de détresse maritime susceptibles de légitimer l'exercice du droit d'asile, — s'étayant sur la constance de certaines coutumes pour repousser la conséquence logique de l'internement, — mettant en avant l'interdiction absolue de la conversion du territoire neutre en base d'opérations, — faisant valoir le principe intangible de l'impartialité, — prétextant la différence certaine entre les devoirs qui incombent à l'Etat neutre et les devoirs qui incombent aux ressortissants de ce dernier, — invoquant la distinction nécessaire entre les objets destinés à la guerre et les objets qui servent à la navigation, — soutenant le droit naturel de commerce de chacun dans sa juridiction, — tempérant à la rigueur l'importance du secours rendu par des restrictions puisées soit dans la conception strictement humanitaire, soit dans la règle presque identique du port national le plus proche, aggravée parfois par celle des trois mois, — la doctrine, disons-nous, est unanime pour admettre le *principe* de la liberté des approvisionnements de combustible dans les eaux neutres et pour légitimer, de cette manière, le fléchissement de la notion essentielle de la neutralité. D'autre part, si l'on examine la pratique internationale, on trouve, dans l'opposition des deux

grands courants rencontrés, la preuve de l'absence de toute réglementation internationale spéciale à la question du charbon : celle-ci demeure en dehors du droit ; chaque Etat la tranche selon ses convenances, dans les limites des principes généraux reconnus. De ces deux courants, l'un est imprimé par la plus grande puissance navale du monde, la plus grande colonisatrice, la plus riche en houilles. Restrictif et rigoureux il concorde bien avec une conception de l'asile rigide et limité. Il est suivi avec empressement par un nombre considérable de puissances, qui réunit parmi les plus grandes, toutes celles qui sont confiantes dans leur invulnérabilité ou dans leurs propres ressources ; parmi les plus petites, toutes celles qui préfèrent se retrancher derrière des obligations strictes, plutôt que d'encourir des responsabilités qui puissent éventuellement se rattacher à leur neutralité. L'autre est formé d'un faisceau de traditions libérales et résulte d'une compréhension beaucoup plus étendue de l'asile maritime. Il entraîne avec lui quelques Etats, des grandes puissances sans contredit, mais dont les ressources navales ou l'importance coloniale sont faibles par rapport à leurs forces et à leurs ressources totales et dont les productions de combustibles sont, soit d'ordre secondaire, soit nulles. Cependant ces deux courants internationaux, bien que prenant des directions très opposées, ont, malgré tout, une source commune : le *principe* de liberté.

En un mot, ce que doctrinalement et politiquement l'on discute, c'est la dose de restriction qu'il est nécessaire d'apporter aux approvisionnements de combustible, et non pas la faculté même du ravitaillement, qui demeure un droit incontestable des neutres. Le secours en combustible aux belligérants n'a pas une gravité équivalente au secours en

armes et en munitions. Il n'est pas réputé *en lui-même*, à l'instar de ce dernier, comme une aide défendue par le droit international.

Au contraire, depuis la guerre russo-japonaise, on peut remarquer que des doutes très forts s'élèvent sur la justice d'une solution, qui tend à faire aux fournitures de charbon une situation juridique différente de la situation juridique des fournitures d'armes et de munitions, et que des hésitations viennent troubler l'esprit de certains publicistes et de quelques gouvernements, quant à la légitimité du principe libéral régissant le ravitaillement en combustible dans les eaux neutres. Ce sont les circonstances absolument exceptionnelles, dans lesquelles s'est poursuivie sur mer la guerre de 1904, qu'il faut incriminer d'avoir semé le désarroi dans les rangs des internationalistes, en mettant dans une lumière plus vive la subtilité excessive de la distinction, tant appréciée, entre les approvisionnements en objets de combat et les approvisionnements en objets de navigation d'un navire de guerre en cours d'hostilités. Jusqu'à ce moment, dans les opérations navales plus circonscrites, ni le fait pour les belligérants de ne pouvoir exclusivement compter sur d'autres ressources que sur celles des neutres, ni le fait pour les neutres de ne pouvoir uniquement porter secours qu'à l'un des belligérants, n'ont encore contribué à mettre en complète évidence la gravité naturelle de l'aide par combustible. Cependant, lorsque, pour réparer après le 10 août 1904 les premiers échecs de sa flotte d'Extrême Orient et pour tenter de reprendre aux escadres du Mikado le commandement des mers de Chine, la question se pose pour la Russie de faire un suprême effort en envoyant de nouveaux navires vers Port-Arthur et Wladivostock, il devient évident que, pour franchir les

30.000 kilomètres, qui séparent les ports de Kronstadt et de Revel du théâtre des opérations, la flotte russe de la Baltique, dépourvue de tout port ou point d'appui national, pour se reposer et se réapprovisionner, est incapable d'accomplir ce tour de force inouï sans le concours des neutres. La question du ravitaillement en combustible prend donc, dès cet instant, une tournure extraordinaire. Pour la première fois, la responsabilité des neutres quant à leurs fournitures de charbon, sans lesquelles la valeur d'une flotte entière se trouve anéantie et le résultat de toute une campagne décidé, apparaît dans toute son ampleur, car jamais encore la liberté, accordée en principe aux neutres pour réapprovisionner également les belligérants, ne s'est transformée sous l'empire d'une situation de fait, dans une aide aussi exorbitante au profit de l'un des belligérants, sans la possibilité de la moindre compensation à donner à l'autre. Et, de l'injustice apparente de la solution (1) du problème charbonnier dans une hypothèse spéciale, il devient aisé, pour certains, de conclure à son injustice générale.

Par conséquent, les circonstances qui ont rendu le charbonnage en eaux neutres, au cours de la dernière guerre, inéluctable pour la Russie et superflu pour le Japon, en arrêtant dans une certaine mesure le flot montant des discussions relatives aux restrictions à apporter dans l'application du principe libéral reconnu, ont ouvert les controverses sur la légitimité de ce principe lui-même, jadis non contestée. Devant l'ancienne thèse libérale, et éclipsant l'ancienne thèse restrictive ou réglementaire, est surgie

(1) C'est-à-dire la solution qui n'assimile pas les fournitures de combustible aux fournitures d'armes et de munitions.

impérieusement la thèse nouvelle du refus total de combustible aux belligérants en territoire neutre (1). Inutile d'ajouter qu'une pareille théorie n'a pu naître que dans le pays d'où, depuis quarante ans, avaient pris leur essor toutes les théories restrictives de l'asile maritime, et qu'elle a été soutenue, lors de sa naissance, avec la dernière âpreté par la nation que les circonstances d'une guerre anormale, mettaient à même d'en retirer les avantages les plus inespérés.

★★

En résumé et pour conclure, nous nous trouvons depuis la guerre russo-japonaise en présence de trois théories sur le ravitaillement en combustible, qui comprennent à elles trois l'ensemble des systèmes (2), que la pensée peut concevoir comme susceptibles de résoudre le problème qui nous occupe. Ce sont ces trois systèmes, que nous nous proposons d'étudier, sans parti pris, quant à leur valeur intrinsèque. Mais avant tout, il nous importe d'envisager sur le terrain analytique l'évolution de la question du combustible, que nous n'avons présentée jusqu'ici que d'une façon générale et englobée dans les autres questions sur les approvisionnements des belligérants dans les eaux neutres. Il nous faut consacrer un paragraphe spécial non seulement à l'examen plus approfondi de l'élaboration des théories dont nous avons parlé, mais encore à l'examen des principaux faits qui ont illustré le problème charbonnier au cours des dernières guerres, des conflits que ces faits ont engendrés entre Etats, des dangers, enfin, que le souvenir des conflits passés et l'absence d'entente présente font pe-

(1) V. Lawrence, *War and neutrality in the far East*.

(2) Prohibition absolue, fourniture limitée, liberté complète.

ser sur l'avenir. Il nous faut, en d'autres termes, faire l'histoire du ravitaillement en combustible, en suivant cette question étape par étape, depuis sa naissance jusqu'au jour récent, où les Plénipotentiaires des 44 Etats, réunis à la Deuxième Conférence de la Haye, en 1907, ont tenté de lui donner une solution définitive.

**SECTION II. — Le ravitaillement en combustible
au cours des dernières guerres.**

Les faits. — Les doctrines. — Les conflits internationaux.

L'histoire que nous allons retracer est circonscrite : d'une part, elle ne peut dépasser l'époque peu lointaine, où la navigation à vapeur est venue remplacer la navigation à voile ; d'autre part, elle ne peut concerner, parmi les guerres qui ont eu lieu depuis, que celles dans lesquelles l'action maritime a été prépondérante.

Or, ces guerres sont au nombre de trois : la guerre de Sécession, la guerre hispano-américaine, la guerre russo-japonaise.

I

C'est donc la guerre de Sécession qui a posé pour la première fois, dans le droit international, la question du charbonnage en eaux neutres, et nous croyons volontiers qu'elle lui aurait donné un retentissement bien plus considérable, de nature à hâter, nous ne dirons pas sa solution, mais au moins son épanouissement sous la forme sous laquelle elle ne devrait guère plus se présenter que quarante années plus tard, si cette question n'avait été éclipsée par le reten-

lissement d'un nombre d'autres questions plus graves et plus générales. Les incidents relatifs au ravitaillement en combustible se sont trouvés à moitié perdus au milieu des incidents concernant l'armement et le lancement dans les eaux neutres de navires belligérants et qui ont grandement suffi pour remplir quelques pages célèbres de l'histoire de la neutralité maritime.

Cependant, si, dépourvus de flotte régulière et bloqués dans leurs ports, dès le début de la guerre, par les croiseurs fédéraux, les Sudistes se sont ingéniés à trouver un grand nombre de subterfuges pour acheter et pour faire construire chez les neutres des navires armés en course, il n'en est pas moins vrai qu'ils n'ont pu faire autrement que de se servir encore des eaux neutres, pour réapprovisionner pendant toute la durée des hostilités ces mêmes navires, une fois entrés dans leur possession. Or, s'ils ont eu la bonne fortune de trouver dans la rancune non encore effacée de l'Angleterre contre son ancienne colonie, la « coupable connivence » qui leur était nécessaire sur le chapitre le plus important de l'armement et de l'équipement, ils se sont aperçu rapidement qu'ils étaient capables de trouver, non seulement chez la Grande-Bretagne, mais encore chez d'autres neutres, par suite de l'absence de toute règle de droit des gens concernant le charbonnage, l'important service accessoire qu'ils sollicitaient.

En 1861, aucun gouvernement n'avait encore envisagé comme illicites les fournitures de nature intrinsèque pacifique, notamment les fournitures de charbon faites aux navires de guerre belligérants dans ses eaux territoriales. L'unique restriction admise était tirée des principes généraux de l'interdiction de prendre le territoire neutre comme base d'opérations et de l'abstention absolue de l'Etat

neutre, en tant qu'Etat, agissant par ses agents propres (1) [fournitures provenant des dépôts de l'Etat neutre ou des dépôts publics constitués dans ses ports par l'Etat belligérant] (2). La fourniture de charbon par les sujets neutres n'était contraire ni aux stipulations des traités, ni au droit des gens ; elle ne risquait de devenir abusive que lorsqu'elle se liait à un plan de campagne ouvertement avoué.

Aussi les Sudistes ne se firent-ils aucun scrupule pour remplir, de haut en comble et de façon réitérée, les soutes de leurs vaisseaux dans les ports neutres. Les grandes facilités de ravitaillement qui furent faites par ces ports, notamment au *Sumter* (3) et au *Nashville* (4) précisent l'état de la coutume internationale à ce sujet.

Il est vrai que M. Seward, secrétaire d'Etat du Nord Amérique, protesta contre ces facilités que les Etats-Unis, déjà exaspérés, finissaient par trouver excessives. Mais les doléances américaines se heurtèrent aux réponses una-

(1) V. *suprà*, p. 152.

(2) Cependant le 16 juillet 1863, à Bermude, le *Florida* put prendre du charbon déposé au préalable sur le rivage par un charbonnier : le *Harriet-Pinckney*, venu de Halifax (V. Plaidoyer des Etats-Unis présenté au tribunal d'arbitrage de Genève. Paris, Dubuisson, p. 156 et suiv.).

(3 et 4) Echappé, le 30 juin 1861, des passes du Mississipi, sous le commandement du célèbre capitaine Semmes, le *Sumter* fit successivement du charbon le 6 juillet, dans la baie de Cienfuegos, sur la côte sud de Cuba (alors à l'Espagne), le 15 à l'entrée du port de Sainte-Anne, dans l'île de Curaçao (aux Pays-Bas), le 30 dans l'île de la Trinité (à l'Angleterre), après un séjour de neuf jours dans les eaux neerlandaises et de six dans celles de la Grande-Bretagne. Enfin, le 9 novembre, il se ravitailla, de haut en comble, dans les eaux françaises de la Martinique. Il en fut de même du *Nashville*, à port Saint-Georges, dans l'île de Bermude, le 4 novembre, à Southampton, le 21 et de nouveau à Bermude, quelques mois après. Cette fois-ci cependant, il est vrai, le charbon lui fut refusé à terre, mais le navire anglais *Mohawk* lui apporta la quantité nécessaire (V. Montagne Bernard, *Historical account of the English neutrality during the American War*).

nimes des gouvernements incriminés, selon lesquelles chacun se faisait fort de repousser la tentative de convertir son territoire en base d'opérations, mais rejetait toute assimilation du simple charbonnage à un manquement à la neutralité. Lord Russel alla même jusqu'à envoyer aux Gouverneurs des colonies britanniques, une circulaire catégorique, d'après laquelle il n'y avait pas lieu de prohiber, de quelque manière que ce fut, la fourniture d'articles *ancipitis usus*, tels que le charbon (1).

Ce ne fut que le 31 janvier 1862, que le gouvernement de la Reine Victoria se décida, sur les instances réitérées des Etats-Unis, à donner ostensiblement satisfaction à leurs griefs sur cette question très limitée et à édicter les trois fameuses règles concernant l'asile et le ravitaillement en combustible que nous connaissons. On pourrait se demander si l'Angleterre, à l'instant précis où ses instructions furent lancées, obéissait déjà au désir d'introduire dans la pratique internationale une théorie capable de s'harmoniser avec ses intérêts naturels, ou bien si elle se bornait simplement à saisir le moyen habile, qui se présentait à elle, pour atténuer, en cédant sur une question de détail, juridiquement contestable, l'acrimonie des autres accusations américaines, incontestablement légitimes ?

Pour notre part, nous voulons croire que, par suite d'une coïncidence des plus heureuses, en 1862, l'intérêt national anglais et l'intérêt circonstanciel de la politique anglaise ont pu marcher d'accord pour indiquer au gouvernement anglais, sans ambiguïté, la conduite à suivre. Il en fut de même, lorsque, beaucoup plus tard, en 1904, pour complaire à son allié jaune, l'Angleterre est venue pousser la

(1) Cf. Mountagne-Bernard, *op. cit.*, Documents.

théorie restrictive du ravitaillement jusque dans ses dernières limites.

D'ailleurs, l'Angleterre ne prouva-t-elle pas, peu après 1862, la conscience qu'elle avait avant tout de son intérêt national, lorsque, en ratifiant le traité de Washington, elle consentit à souscrire à l'avance sa propre condamnation ? Quoi qu'il en soit du mobile instigateur des règles du port national le plus proche et des trois mois (1), un fait certain est qu'elles sont restées, pendant toute la guerre de Sécession, à l'état purement théorique. Bienveillante aux Confédérés dès le premier jour des hostilités (rapide reconnaissance de la belligérance), l'Angleterre leur est restée plus que bienveillante jusqu'au dernier.

De si multiples exceptions furent apportées dans l'application des deux règles sur le combustible en faveur des corsaires confédérés que, pour ne rappeler que le cas de l'*Alabama* qui, depuis le 20 août 1862, jour où, à Terceira, il arbore pour la première fois le pavillon sudiste, jusqu'au 11 juin 1864, jour où il succombe en face de Cherbourg, coulé par le *Kearsage*, ne touche pas une fois dans un port confédéré; celui du *Florida* qui charge le 24 février 1863 cent tonnes de charbon à Barbade, après avoir le 26 janvier, donc pas un mois auparavant, embarqué à Nassau plus de 4 fois la quantité de houille nécessaire pour atteindre son port national le plus proche; celui du *Schenandoah*, qui utilise les mêmes procédés dans l'Océan Indien, ... on peut se convaincre du ridicule de leur prétendue efficacité.

Ce qui est un peu plus surprenant, c'est que les règles

(1) V. la lettre de lord Russel aux commissaires de l'amirauté, envoyée par le duc de Newcastle au gouverneur de Bahamas, 31 janvier 1862 (*Diplomatic correspondence the of U. S.*, 2868, partie I, p. 304-305).

anglaises n'ont même pas été sanctionnées par le tribunal arbitral de Genève.

Bien que la question des subsides de charbon (*Supplies of Coal*) lui ait été soumise par le traité de Washington (8 mai 1871), le tribunal arbitral se contenta d'appliquer strictement la règle II, article 6, de ce traité, qui consacrait tout simplement les principes généraux du droit des gens. Cette interprétation stricte l'amena à repousser, de l'unique chef du charbonnage dans les eaux anglaises, toute indemnité pécuniaire réclamée par les Etats-Unis au gouvernement anglais. En effet, cette règle ne faisait aucune allusion à la question du charbon en stipulant : « Un gouvernement neutre est tenu de ne permettre à aucun des belligérants de faire de ses ports ou de ses eaux la base de ses opérations maritimes contre l'autre, ni de s'en servir pour augmenter ou renouveler ses approvisionnements militaires, ses armes, ou faire recruter des hommes. » La seule conclusion qu'on pouvait en tirer, était que la fourniture du charbon, marchandise innocente, ne pouvait devenir coupable que s'il apparaissait un rapport de causalité évident entre des approvisionnements successifs de houille et des opérations de guerre. Cela équivalait à une consécration pure et simple de la thèse libérale antérieure aux instructions de 1862.

Ainsi, lorsque, le 25 juillet 1872, sur la proposition du vicomte d'Itajuba, l'arbitre nommé par l'Empereur de Brésil, le Tribunal demanda des éclaircissements sur la question des approvisionnements de charbon accordés aux vaisseaux confédérés dans les ports britanniques, malgré le plaidoyer éloquent de M. Ewarts, un des conseils des Etats-Unis, en réponse à celui de Sir Roundell Palmer, conseil de la Grande-Bretagne, même M. Adams, délégué améri-

cain, partagea l'opinion unanime qui se manifesta sous la forme de cette déclaration : « Pour donner aux fournitures de charbon un caractère incompatible avec la seconde règle, interdisant l'usage des ports neutres comme base d'opérations navales pour un belligérant, il est nécessaire que ces fournitures se rattachent à des *circonstances spéciales de temps, de personnes, et de lieux*. » Par conséquent, dans les cas où le charbonnage dans les eaux anglaises était seul en question (par exemple dans les cas du *Nashville* et du *Sumter*), les cinq arbitres furent d'accord pour repousser l'admission d'une responsabilité quelconque de l'Angleterre.

Au contraire, dans les cas de l'*Alabama*, du *Florida*, du *Shenandoah*, l'Angleterre, à majorité de voix, fut reconnue coupable, mais très explicitement, non à raison de ses fournitures de combustible, mais à raison du lancement, de l'armement, de l'augmentation des équipages des susdits vaisseaux, c'est-à-dire d'actes constituant, selon l'expression de M. Adams, « un mensonge et un parjure continus, persistants, volontaires et flagrants (1). ».

« Il serait absurde, dit en effet Sir Alexandre Cockburn, arbitre de la Grande-Bretagne, de supposer que le gouvernement anglais, en donnant son assentiment à la règle II (art. 6) du traité de Washington, ait entendu admettre que, lorsqu'un navire de guerre a pris du charbon dans un port britannique et a ensuite repris la mer comme navire de guerre, une responsabilité pour tous les dommages faits par lui, pourrait s'ensuivre (2). »

Personne ne voulut donc assimiler l'acte en lui-même,

(1) V. Caleb Cushing, *Le traité de Washington*, p. 246-249.

(2) V. *Papers relating to the treaty of Washington*, Geneva *Arbitration*, t. IV, opinion Cockburn, p. 422.

qui consiste à charbonner dans les eaux neutres, à la prise d'une base d'opérations. Les explications des arbitres qui signèrent la sentence de Genève furent très nettes à ce sujet de même que sur le sens des mots : « circonstances spéciales de temps, de personnes et de lieux », circonstances nécessaires pour rendre la fourniture de combustible incompatible avec la neutralité, en prouvant que l'on s'est servi du charbon comme d'une véritable *res hostilis*. Ainsi, dit le comte Sclopis, président du tribunal arbitral : « Quand je vois, par exemple, le *Florida*, le *Shenandoah* choisir pour champ d'action, l'un l'espace de mer compris entre l'archipel des Bahamas et Bermude, pour y croiser à son aise, l'autre Melbourne et la baie d'Hobson, dans le dessein immédiatement exécuté d'aller dans les mers arctiques pour y attaquer les baleiniers, je ne puis que regarder les fournitures de charbon en quantité suffisante pour de tels desseins, comme des infractions à la règle II de l'article 6 du traité » (1). De même, aux yeux de M. Staempfli, l'arbitre choisi par la Suisse, « l'autorisation donnée au *Sumter* de séjourner et de faire du charbon à la Trinité, ne constitue pas, à elle seule, une base suffisante qui permette d'accuser les autorités britanniques d'avoir manqué à leur devoir de neutres... Mais les autorités de Melbourne, en fournissant au *Shenandoah* de très fortes quantités de charbon, renforçaient la capacité militaire du navire, tout aussi bien qu'en augmentant son équipage. De même, les approvisionnements réitérés de charbon au bénéfice du *Florida* constituent, en premier lieu, une infraction aux règlements de la Grande-Bretagne, en deuxième lieu, une contravention à la règle II du traité de Washington, d'après

(1) *Papers op. Sclopis*, t. IV, et Caleb Cushing, p. 247.

laquelle un Etat neutre ne doit pas souffrir que ses ports servent de base d'opérations pour faire la guerre ou croiser en mer » (1).

Mais, de toutes les opinions qu'on a invoquées à Genève au sujet du combustible, c'est sans contredit l'opinion de M. Adams qui est pour nous la plus intéressante. Non seulement le délégué américain, bien que représentant du pays accusateur, inclina vers la solution libérale, en laissant comme ses collègues de côté la thèse réglementaire anglaise, inaugurée en 1862, et, qu'avec une rare prescience, il entrevit déjà l'hypothèse de la transformation éventuelle de cette thèse en une thèse de refus total de charbon, mais encore il proposa pour distinguer la fourniture ficitie de houille de la fourniture hostile, le seul criterium, théoriquement du moins, d'une logique parfaite. Aussi nous permettons-nous de reproduire, *in extenso*, cette importante opinion qui renferme en elle presque toute une doctrine :

« La question du charbon, a dit M. Adams, a été examinée par ceux qui ont écrit sur le droit des gens et par les puissances souveraines jusqu'au siècle présent, mais elle est devenue d'une importance capitale, maintenant que la vapeur est appliquée comme mode de traction à tous les navires.

« L'effet de cette application a changé le caractère de la guerre sur mer, et donné la prépondérance aux peuples qui possèdent en plus grande abondance, sur leur propre territoire, le meilleur combustible, et, sur le globe, le plus grand nombre de places maritimes, où des dépôts puissent être constitués pour leur usage. Il est inutile de faire re-

(1) *Papers op. Staempfli*, t. IV, p. 136.

marquer la supériorité sous ce rapport de la Grande-Bretagne ; sa responsabilité, comme neutre, est d'autant plus étendue. Dans une circonstance critique, le meilleur parti pour elle serait donc de refuser absolument à chacun des belligérants toute fourniture de charbon, si ce n'est peut-être en cas de détresse. Mais une telle conduite ne manquerait pas d'être regardée par tout belligérant, comme égoïste illibérale, injuste. Elle pousserait inévitablement les autres puissances à faire l'acquisition pour elles-mêmes de points d'appui analogues, et, par suite, les entraînerait à des dépenses énormes et permanentes pour subvenir à de rares éventualités. Il n'est, par conséquent, ni juste, ni dans l'intérêt du monde, d'imposer en temps de guerre à la Grande-Bretagne une responsabilité trop lourde.

« C'est dans cet esprit que j'aborde les exposés présentés au tribunal quant aux subsides de charbon accordés par l'Angleterre aux steamers insurgés et que je les examine comme se rattachant à l'idée de base d'opérations.

« Il faut d'abord remarquer que, pendant la guerre de quatre ans, ces fournitures de charbon furent accordées libéralement d'abord, moins abondamment ensuite, mais toujours indistinctement aux deux belligérants. La difficulté est de distinguer entre les cas où le charbon fut donné à chacun des deux partis, pour les aider impartialement à se rendre à d'autres ports, et les cas où il fut fourni pour servir comme élément d'une base d'opérations hostiles. Il n'est pas douteux que le Commodore Wilkes se soit trouvé favorisé, pour la continuation de sa croisière, par des subsides de source britannique. Mais en faut-il conclure qu'il fit des colonies anglaises une base d'opérations navales ? On doit de toute nécessité tirer une ligne de démarcation entre les fournitures légitimes et les subsides illi-

cites ; autrement, aucun neutre ne consentirait en temps de guerre à faire la moindre fourniture aux vaisseaux belligérants. Je ne puis sortir de cet impasse que d'une manière. Le subsidé de charbon à un belligérant n'implique aucune responsabilité du neutre, quand il est fait en réponse à une demande présentée de bonne foi, dans le simple but de satisfaire à un dessein légitime ouvertement avoué. D'autre part, le même subsidé implique une responsabilité si on démontre que la concession a été faite secrètement ou par entente, en vue d'aider ou d'achever l'exécution d'un acte hostile. Dès lors, je ne vois pas d'autre manière de déterminer le degré de responsabilité des neutres que *l'examen des intentions dans chaque cas particulier* (1). »

De tout cet ensemble d'opinions libérales, rencontrées dès le début de notre exposé historique, il faut pour le moment retenir ce simple fait que, grâce à elles, au lendemain de la sentence arbitrale de Genève, les fournitures de combustible restaient soumises, comme auparavant, aux seuls principes généraux qui exigent des neutres l'impartialité et la non transformation de leurs eaux en base hostile.

Par conséquent, le droit commun relatif au ravitaillement, antérieur à la guerre de Sécession, était laissé complètement intact, et en tout cas, selon l'expression catégorique du comte Sclopis, il demeurerait certain que l'allocation de charbon, au delà de la quantité nécessaire au navire pour gagner le port national le plus proche, ne constituait pas, par elle-même, un grief suffisant pour donner lieu à indemnité.

(1) *Papers op. Adams*, t. IV, p. 148 et suiv.

II

La guerre hispano-américaine, notamment avec les nombreuses déclarations de neutralité émises à son occasion, peut être considérée comme formant une étape nouvelle, beaucoup plus importante que la guerre de Sécession, dans la voie restrictive ouverte par l'Angleterre, en matière de ravitaillement en combustible dans les eaux neutres. Cependant, avant 1898, quelques mesures d'ordre intérieur étaient déjà venues régler dans certains pays la question qui nous occupe. Ainsi, dès le 6 avril 1864, l'article 10 du décret de Turin, de Victor Emmanuel II, roi d'Italie, disposait que les navires de guerre belligérants ne peuvent refaire de charbon que passé un délai de 24 heures après leur arrivée (1). De même, un peu plus tard, le décret hollandais du 17 mars 1866, bien que ne limitant pas expressément les subsides de charbon aux navires de guerre belligérants, déclarait interdites les fournitures dépassant la quantité nécessaire aux *corsaires* ennemis pour tenir la mer pendant vingt-quatre heures. En 1870 enfin, les Etats-Unis s'étaient ralliés sans équivoque aux instructions anglaises de 1862. Cependant, il convient de remarquer que, malgré la réitération des règles du port national et des « trois mois » par lord Granville le 19 juillet 1870, la Grande-Bretagne consentit au cours de la guerre franco-allemande, sur les instances du cabinet de Berlin, à interdire à ses ressortissants les réapprovisionnements en houille des belligérants dans les ports anglais. Cette prohibition,

(1) V. plus loin.

licite sous sa forme impartiale, ne visait en fait que les navires de guerre français.

Les guerres russo-turque, sino-japonaise et gréco-turque, guerres plutôt continentales, laissèrent les choses de neutralité maritime en état. Au contraire, la guerre entre l'Espagne et les Etats-Unis, apparaissant, dès le début, comme devant avoir son dénouement naturel sur mer, beaucoup d'Etats s'empressèrent à édifier les belligérants, dans leurs proclamations de neutralité, sur la conduite qu'ils se proposaient d'observer à l'égard des vaisseaux combattants, hospitalisés dans leurs ports et eaux territoriales. Or, la question du combustible revenant ainsi sur le tapis, un grand nombre de puissances n'hésitèrent pas à se rallier aux idées générales du règlement de 1862. Les dispositions contenues dans les proclamations de neutralité des Pays-Bas, du Danemark (1), de la Chine, du Japon, sont la reproduction parfaite de ce règlement (2). D'autres déclarations de neutralité se bornent, sur le ravitaillement en combustible, à des formules plus vagues et moins complètes (3). La Colombie ne parle pas du port national le

(1) Le Danemark a plus tard encore aggravé les dispositions de sa déclaration de neutralité. D'après le *Temps* du 18 mai 1898, « une dépêche de St-Thomas annonce à l'avenir que les navires de guerre belligérants ne seront admis à faire du charbon que sur l'autorisation du gouvernement danois, qui fixera la quantité de combustible que chaque navire devra embarquer » (V. plus loin, p. 188 et *R. D. I. P.*, t. VI, p. 215, note 4).

(2) *R. D. I. P.*, t. V, Documents.

(3) *Haïti* : « On permettra aux bateaux de guerre des deux nations ennemies de se fournir de charbon dans la quantité nécessaire pour arriver au port le plus voisin de leur nation. » *Brésil*, art. IX : « Au navire qui aura reçu une fois du combustible dans nos ports, on ne permettra pas de nouvel approvisionnement, si ce n'est quand il se sera écoulé un délai raisonnable qui fasse croire que le dit navire est revenu après avoir accompli son voyage à un port étranger » (*Ibidem*).

plus proche, mais du port étranger le plus voisin ; de plus, le secours en charbon doit être indispensable, c'est-à-dire le navire doit être réellement dépourvu de la quantité nécessaire à la traversée (1).

Cependant, comme nous le savons, la France demeura hostile aux règles anglaises, en matière de charbon (Instructions françaises du 27 avril 1898). Son exemple fut suivi par la Russie, le Portugal, l'Italie, la Suède et la Norvège. L'Allemagne se dispensa de toute déclaration de neutralité ; et, bon nombre d'Etats, tels la Belgique, la Roumanie (2), la Grèce, la Suisse, le Chili, le Mexique, la République Argentine, etc... se bornèrent à se référer aux usages internationaux.

Les deux thèses antagonistes, restrictive et libérale, sont ainsi définitivement constituées et se dressent en face l'une de l'autre dans la pratique internationale.

Bien que la question du ravitaillement en combustible ait occupé une place relativement faible au cours de la guerre hispano-américaine, cette guerre a été de nature à faire déjà apparaître, d'une part, l'imperfection de la théorie anglaise, pour la première fois mise réellement en application, d'autre part, les dangers de la théorie libérale, pour la première fois combattue avec acharnement.

Une des plus grandes difficultés d'interprétation de la première règle britannique fut révélée en effet par la guerre de 1898. De quelle manière doit-on entendre la détermination du port national le plus proche ? Doit-on ou non tenir compte de la destination du navire, c'est-à-dire de la direction de sa marche ? La question est de nature à se présenter

(1) *R. D. I. P.*, t. V, Documents.

(2) *Ibid.*, p. 35.

fréquemment, dans les guerres entre Etats qui possèdent de nombreuses colonies. En 1898, elle se posa pour la flotte de l'amiral Camara lors de son passage par le canal de Suez. Cette flotte pouvait-elle recevoir à Port-Saïd, en tenant compte de sa destination, du charbon en quantité amplement suffisante pour parvenir aux Philippines, ou devait-elle se contenter de la quantité de houille (beaucoup plus faible), nécessaire simplement à rejoindre Barcelone, son port national géographiquement le plus proche ? A défaut de déclaration de neutralité turque ou égyptienne et en l'absence de toute disposition spéciale au charbonnage dans la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888, relative au canal de Suez, le gouvernement Khédivial n'était évidemment tenu qu'aux obligations imposées par la coutume internationale. Or, si celle-ci n'était pas complètement étrangère au règlement anglais de 1862, rien n'avait encore érigé ce règlement en une règle du droit des gens. En équité même, l'Egypte devait le repousser, car, s'étant abstenu de préciser en cette matière sa conduite éventuelle, les belligérants pouvaient interpréter son silence, comme une possibilité de ravitaillement complet dans ses eaux (1). Cependant, il fallait compter aussi avec l'Angleterre, dont la mauvaise humeur s'était déplacée. Hostile aux Etats-Unis dans la guerre de Sécession, elle leur était devenue très sympathique lors de leur conflit avec l'Espagne. Une dépêche anglaise prescrivit donc au gouvernement du Caire, de n'accorder à l'escadre Camara, rien au delà du charbon qui lui était nécessaire pour regagner la côte d'Espagne, « conduite seule conforme aux lois de la neutralité. » Par conséquent, cette interprétation, en ajoutant une rigueur

(1) En ce sens *Le Fur*, dans la *R. D. I. P.*, t. VI, p. 219.

nouvelle à la première règle anglaise sur le combustible, est susceptible de départager les opinions des adhérents à la théorie réglementaire. Heureusement, en 1898, à Port-Saïd, cette difficulté demeura purement juridique, car, en fait, elle avait été tranchée d'une manière aussi habile que plaisante, sur l'initiative du consul américain qui acheta au préalable, pour le compte de son pays, tous les stocks de houille de l'endroit (1). L'Espagne pensa bien à un moment parvenir à tourner ce nouvel obstacle, par l'envoi à sa flotte de « charbonniers », destinés à opérer le transbordement dans les eaux égyptiennes, mais il est probable que le gouverneur de Port-Saïd se froissa de ce subterfuge, car il n'hésita pas à inviter l'amiral Camara à terminer ce transbordement en pleine mer (2). D'ailleurs, le gouvernement espagnol se résigna bientôt à rappeler en Espagne son escadre de réserve, découragé par la tournure défavorable que prenaient pour lui les opérations militaires.

Parallèlement à la mise en relief d'une des controverses graves que fait naître l'interprétation de la réglementation anglaise, la guerre hispano-américaine a fourni l'occasion de se manifester aux protestations véhémentes que soulève l'application d'un système aussi large, « aussi vague et arbitraire », que le système français. Ainsi les autorités françaises de la Martinique, ayant permis, conformément aux Instructions ministérielles du 27 avril, le ravitaillement en combustible de l'escadre espagnole sans le soumettre à aucune limitation, de nombreux journaux anglais et américains s'en montrèrent tellement indignés, qu'ils dénoncèrent les complaisances des autorités françaises comme une vio-

(1) V. le *Temps* du 2 et du 12 juillet 1898.

(2) *R. D. I. P.*, t. VI, p. 217, note 4.

lation de la neutralité. Ce fut certes là, au point de vue juridique, une erreur complète de la part de ces journaux, et le gouvernement américain s'en rendit assez rapidement compte pour ne formuler aucune réclamation. D'ailleurs, une telle réclamation lui aurait été malaisée, étant donnés les procédés que certaines de ses autorités prétendaient pouvoir employer vis-à-vis d'autres Etats neutres, lorsque c'était le ravitaillement des vaisseaux américains, qui se trouvait en cause (1). En effet, d'après une information du *Temps* du 14 juillet 1898, le gouverneur des Antilles danoises, ayant notifié au consul américain de Saint-Thomas, que le charbon, qui se trouvait dans cette île, était considéré comme contrebande de guerre (2) et que les canonnières danoises avaient reçu l'ordre d'en empêcher l'enlèvement, le consul américain alla jusqu'à répondre que l'escadre des Etats-Unis passerait outre et prendrait de vive force le combustible qui était nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Qui sait, peut-être l'indifférence du gouvernement américain à l'égard de la pratique libérale française, s'explique mieux par ces considérations de fait, que par des considérations sur la légitimité de son droit, car il ne faut pas oublier que les Etats-Unis avaient prouvé la *nécessité* et le *bien fondé* qu'ils attachaient à la réglementation anglaise, en y adhérant dès 1870.

C'est ainsi que la guerre hispano-américaine, en permettant d'étayer les deux grandes théories sur le ravitaillement en combustible dans les eaux neutres, a laissé entrevoir clairement, d'une part, les imperfections inhérentes à chacune de ces théories, d'autre part, les dangers pour la

(1) Le Fur, *op. cit.*, p. 219, note 2.

(2) V. *suprà*, p. 184, note 1.

sécurité des relations pacifiques, qui résultent de la diversité de solutions données au même problème par la pratique internationale.

★★

Pendant les cinq années, qui devaient s'écouler entre la guerre hispano-américaine et la guerre russo-japonaise, la thèse réglementaire devait encore gagner du terrain, tant au point de vue purement doctrinal, qu'au point de vue de la pratique des Etats. L'article 42, alinéa 4, du projet de règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers, définitivement adopté par l'Institut de droit international, en séance du 23 août 1898 (session de la Haye) (1), reconnaît la légitimité de la première règle anglaise sur le charbon : «... l'on ne doit fournir l'eau, le charbon, les vivres et autres approvisionnements analogues qu'en la quantité nécessaire pour atteindre le port national le plus proche. »

Il en est de même de l'arrêté belge du 18 février 1901, sur « l'admission des bâtiments de guerre étrangers dans les eaux et ports du Royaume. » En 1898, la Belgique s'était contentée d'une déclaration de neutralité fort laconique, qui se référait, comme celles de quelques autres Etats, aux usages internationaux courants. N'ayant aucun règlement interne sur la matière, le gouvernement belge, en 1901, crut de son devoir, « pour la bonne observation de la neutralité perpétuelle du pays (2), » de combler cette lacune. Pour ce qui est du ravitaillement en charbon, l'arrêté

(1) V. *Annuaire de l'Institut de Droit International*, t. XXVII, p. 273 et suiv.

(2) Cf. Politis, *R. D. I. P.*, t. VIII, p. 342.

belge, en se conformant aux théories anglaises, a opté pour la formule la plus complète. D'une part, il ne permet pas aux belligérants de recevoir des approvisionnements au delà de la mesure indispensable pour qu'ils puissent atteindre le port le plus rapproché de leur pays ou d'un pays allié au leur pendant la guerre (art. 13, al. 1); d'autre part, il prescrit que, « un même navire ne peut être, sans autorisation spéciale, pourvu de charbon une seconde fois, que trois mois après un premier chargement dans un port belge » (art. 13, al. 2). Il ne pouvait donc pas abonder davantage dans le sens anglais.

III

C'est la guerre russo-japonaise (10 février 1904-23 août 1905) qui devait, en amenant la révision des règles anciennes, donner à la question du ravitaillement en combustible toute son ampleur. Après quarante années de tâtonnements plutôt théoriques, et d'hésitations entre deux thèses inconciliables, sous l'impulsion de faits décisifs, la *direction* au moins, dans laquelle devait être cherchée la solution la plus logique du problème charbonnier, apparaissait désormais sans ambiguïté. En effet, quelles que soient les opinions qu'on puisse encore émettre, au sujet de cette solution au point de vue purement doctrinal, la guerre de 1904, osons le dire, a consacré le rejet définitif d'un système de liberté absolue, dans les futurs agissements des gouvernements neutres. L'abandon en fait par la France elle-même, au cours de cette guerre, de l'absolutisme de sa politique traditionnelle, en fournit la preuve la plus sérieuse ; et, si, aujourd'hui, à la suite de la Conférence de la Haye de 1907, le rejet de la théorie entièrement libérale est devenu

encore plus certain, nous croyons que, même sans la surveillance de cette Conférence, il aurait été puéril de ne pas l'escompter comme probable. En écrivant, quelques années avant nous, au milieu des événements de la dernière guerre, M. de Lapradelle a fort exactement dit que, dans le droit de la neutralité, la guerre russo-japonaise « s'annonce comme devant rester par dessus tout la guerre du refus de charbon (1). » Pour notre part, pouvant désormais envisager cette guerre, moins au point de vue des controverses qu'elle a suscitées autour d'une thèse demeurée insolite, qu'au point de vue des résultats décisifs qu'elle a entraînés par rapport à la solution générale du problème qui nous occupe, nous constaterons simplement, qu'elle a fait disparaître l'antagonisme de fait entre les deux conceptions antérieures sur le charbonnage en eaux neutres, en assurant le triomphe du *principe restrictif*. Ce sont les causes et les effets de cette rapide évolution que nous allons retracer.

Les diverses déclarations de neutralité qui ont été faites à l'occasion de la guerre de 1904, — pour la plupart assez sommaires (2) — se bornèrent, prises dans leur ensemble, à rappeler les obligations qui découlent de la neutralité ou à renouveler les instructions données, lors de la guerre hispano-américaine, par les divers gouvernements à leurs forces de terre et de mer. Rien, à première vue, ne laissait soupçonner un changement quelconque dans la conduite respective des nations, sur la matière qui nous occupe. Cette conduite a été particulièrement celle de la France et

(1) De Lapradelle, *La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres* (R. D. I. P., 1904, p. 531 et suiv., *op. cit.*, p. 532).

(2) V. R. D. I. P., 1904, Documents, p. 4-18.

de la Grande-Bretagne, que la guerre entre leurs éventuels alliés plaçait dans une situation des plus délicates, mais dont heureusement, à ce moment déjà, l'« entente cordiale » permettait, dans une certaine mesure, d'écarter la perspective de trop sombres complications. En maintenant chacune, sans changement, son point de vue sur la question charbonnière, comme sur les autres questions de neutralité maritime, elles sauvegardaient non seulement, comme par le passé, leurs intérêts à venir, mais elles adoptaient en même temps, à l'égard de chacun des deux belligérants, l'attitude qui pouvait être la moins incriminée, en fait comme en droit, par l'autre. Un rapprochement entre les deux politiques traditionnelles, une fois les hostilités commencées, eût-il été même possible, si paradoxal que cela puisse paraître, dans l'intérêt de l'équité et de la paix, n'aurait pas été souhaitable. D'ailleurs, il est un fait certain, dont il semble qu'on n'ait pas tenu compte dans les études précédentes sur la guerre de 1904 et concernant notre sujet. Personne, au moment où parurent les proclamations anglaise (11 février) et française (15 février), ne soupçonnait encore l'importance primordiale qu'allait prendre la question du ravitaillement en combustible au cours de la guerre russo-japonaise. Nul ne songeait, même en Russie, dès l'ouverture des hostilités, à l'éventualité du départ de toutes les forces navales russes de la Baltique pour le théâtre des opérations. Même l'escadre de renfort de l'amiral Wirenius, qui était partie dès le temps de paix, espérant atteindre les mers de Chine avant la... déclaration de la guerre, reçut immédiatement l'ordre, après la soudaine attaque japonaise contre les bâtiments russes mouillés en rade de Port-Arthur, d'abandonner sa direction primitive et de rallier Cronstätt sans retard.

Ce ne fut que bien plus tard, lorsque, après les malchances et les défaites successives de la première escadre moscovite en Extrême-Orient, il devint évident que l'unique moyen de salut qui restait à la Russie, pour enrayer le flot débordant des soldats nippons qui débarquaient librement dans le Liao-Yang, consistait à reconquérir avec une nouvelle escadre, venant d'Europe, la maîtrise des détroits de la Corée, que l'importance de la question du ravitaillement en combustible prit de nouveau consistance dans les esprits. Par conséquent, au moment où la France et l'Angleterre se bornaient à remettre en vigueur leurs instructions précédentes, elles ne pouvaient pas entrevoir les proportions extraordinaires que les circonstances ultérieures allaient donner à cette question. Certes, il serait téméraire de conclure que, si elles avaient pu pressentir la croisière de la flotte de Rojestwenski dès le début de la guerre, elles auraient modifié les instructions « traditionnelles » données à leurs autorités maritimes, mais cette hypothèse n'est-elle pas assez intéressante pour être, au moins, posée ? Quoi qu'il en soit, le point essentiel est que la France et l'Angleterre, dans leurs déclarations de neutralité, entendirent, d'une manière expresse, rester fidèles à leur politique antérieure et que leur exemple fut suivi, d'une manière plus ou moins explicite, par la très grande majorité des autres Etats. Seules, la Belgique (arrêté du 18 février 1901), la Suède et la Norvège (décret du 30 avril 1904) firent exception à cette règle, par suite de leur défection à la thèse libérale et leur ralliement à la doctrine anglaise. Notons encore en passant, que ces deux dernières nations, en se conformant à un usage remontant à 1854, interdirent (sauf le cas de détresse évidente), de même que le Dane-

mark, l'entrée de plusieurs de leurs ports militaires aux navires de guerre belligérants (1).

L'Egypte, ainsi qu'il fallait s'y attendre, adhéra formellement aux deux règles anglaises, du port le plus proche et des trois mois d'intervalle, mais, point important, en y ajoutant une exigence nouvelle : « Aucun navire de guerre de l'une des puissances belligérantes ne pourra faire du charbon, avant d'avoir obtenu des autorités compétentes du port une autorisation écrite, spécifiant la quantité de charbon qui peut être fournie. Les autorités des ports ne donneront semblable autorisation, qu'après avoir obtenu de l'officier commandant le navire une déclaration écrite renfermant l'indication de la destination du navire et de la quantité de charbon déjà à bord » (Note du 12 février 1904) (2). Cette stipulation est suivie d'un modèle de la déclaration que devra signer l'officier commandant, déclaration dans laquelle il est dit que cet officier s'engage sur l'honneur, à ce que le navire sous son commandement, après avoir quitté le port de... (port égyptien), procède immédiatement et par la route directe vers le port de... (port destinataire). »

La fourniture de charbon est donc soumise dans les ports égyptiens à la condition *sine qua non* pour le navire belligérant, de se rendre *en droiture* à la destination qu'il a désignée et sans, par conséquent, chercher de contrebande de guerre (3). La règle du port le plus proche devient obligatoire à la lettre. Jusqu'à la déclaration khédiviale, l'interprétation qu'on lui donnait était beaucoup moins

(1) V. Bonfils-Fauchille, § 1463.

(2) V. R. D. I. P., 1904, Documents, p. 18.

(3) De Lapradelle, *op. cit.*, p. 542.

scrupuleuse. On disait : pour déterminer la quantité licite de charbon, qu'on peut accorder à un navire belligérant, il faut rechercher la distance qui le sépare du port national le plus proche. La règle servait donc comme une simple base de calcul. Au contraire, avec la nouvelle interprétation, on devra dire : nous ne rendons la liberté au navire réfugié dans notre port, qu'à la condition expresse qu'il ne combatte plus et retourne directement dans son pays. Comme il s'est réfugié chez nous par suite d'un manque de combustible, nous nous bornons à le mettre à même de remplir son engagement.

En considérant le manque de combustible comme un cas de détresse, l'interprétation égyptienne est la seule, qui concorde logiquement avec la notion, qui tend à s'affirmer de plus en plus, que l'asile suppose le péril. On a voulu voir cependant, dans les termes de la déclaration du Khédive, une sorte de ballon d'essai lancé, grâce à l'intermédiaire de l'Égypte, par l'Angleterre, afin de scruter l'attitude des Puissances, à l'égard d'une thèse de refus total de charbon aux vaisseaux ennemis : « une insinuation doublée d'une expérience », l'étape transitoire d'une doctrine de restriction partielle vers une doctrine de restriction complète (1).

Sans aller jusqu'à nier ce que l'allégation de M. de Lapradelle a de vraisemblable, nous rapprocherons de la proclamation du 12 février, les deux constatations de fait suivantes. D'une part, jusqu'à cette date, il n'a jamais été question, en Angleterre, d'un refus total de charbon. La première édition de l'ouvrage retentissant de M. Lawrence, l'instigateur incontestable de la nouvelle orientation

(1) Comp. de Lapradelle, *op. cit.*, p. 541-542.

de la politique anglaise, ne parut qu'au mois de juin, qui a suivi la proclamation que nous discutons. — D'autre part, en admettant même qu'il y ait eu, dès le 12 février, un rapport étroit et conscient entre la déclaration de neutralité de l'Egypte et la future doctrine anglaise, est-ce que la réminiscence des incidents relatifs au séjour dans les eaux égyptiennes de l'escadre de l'amiral Camara, et surtout certaines considérations de fait, tout à fait circonstancielles, ne furent pour rien dans la prise d'une attitude rigoriste, au sujet du charbonnage, par le gouvernement du Caire ? Il faut, en effet, savoir qu'au moment de la proclamation égyptienne, une escadre russe, celle de l'amiral Wirenius, se trouvait dans la mer Rouge, faisant route pour l'Extrême Orient. Etant donnée la faiblesse relative de cette escadre, son éloignement énorme du théâtre des opérations, le concours chimérique qu'elle pouvait rendre à la flotte russe en rade de Port-Arthur, après la mise en infériorité soudaine de cette dernière par les Japonais dès le premier jour de la guerre, on pouvait ne pas être grand prophète, pour prédire le retour immédiat de cette escadre en Russie (1). Or, en mettant le cap sur Libau, il était aisé de concevoir, que les vaisseaux de Wirenius, impuissants de faire beaucoup pour la gloire de leur pays, n'allaient pas manquer au moins de se dédommager, en entravant le commerce neutre, surtout le commerce anglais « cher à l'Egypte ». Il nous est inutile d'insister davantage sur ce point de détail, mais nous croyons que la connaissance exacte des mobiles, qui ont dicté la proclamation du Khédive, ne serait pas dénuée de tout intérêt.

(1) C'est à Djibouti que l'amiral Wirenius reçut à la fois avis de la guerre et ordre de revenir en Russie.

Qu'il nous suffise simplement d'ajouter que l'amiral Wirenius, qui ne devait pas tarder de venir charbonner à Port-Saïd, bien que s'étant engagé formellement devant les autorités égyptiennes à regagner sans retard Cadix, le port neutre le plus proche, n'hésita pas à ordonner au *Dimitri-Donskoi* de croiser au large du canal de Suez, afin de visiter et d'arrêter tous les navires suspects de contrebande, ce qui, certes, n'équivalait pas à l'emploi du charbon obtenu dans un but de stricte navigation.

Il convient d'observer, pour en terminer avec la règle égyptienne de 1904, que toute sa nouveauté consiste dans la restriction très prononcée qu'elle apporte à l'application du droit au charbon. Mais, si l'interprétation est nouvelle, le principe n'est pas nouveau, car le droit au charbon, envisagé en lui-même, subsiste intact comme auparavant. Dictée ou non par l'Angleterre, la règle de 1904 ne renie pas ses devancières de 1862, au contraire, elle les consacre dans toute leur vigueur.

La thèse libérale française, d'un côté, la thèse réglementaire anglaise, avec ses diverses interprétations, de l'autre, marquent ainsi, au début de la guerre russo-japonaise, les points extrêmes entre lesquels vient se fixer l'attitude des autres Etats.

★★

La première phase des hostilités maritimes entre la Russie et le Japon, c'est-à-dire celle qu'on peut considérer comme allant depuis le premier jour de la guerre jusqu'à la bataille navale du 10 août 1904, s'acheva sans que, à aucun moment, la question du charbonnage fut soulevée de nouveau, au point de vue spécial qui nous occupe. C'est à peine si quelques difficultés se produisirent au sujet de

l'asile et du refuge de quelques vaisseaux russes dans les ports chinois, incidents qui n'eurent d'ailleurs qu'une importance secondaire (1). Le problème du ravitaillement en combustible en eaux neutres est demeuré pendant toute cette première période, pour ainsi dire, à l'état léthargique.

Nous ne saurions dire à quel moment exact, et dans l'esprit de quel homme dirigeant russe a germé, pour la première fois, la conception grandiose de faire franchir à l'ensemble des navires de guerre, restant disponibles en Europe, la « monstrueuse » étape de Saint-Pétersbourg à Vladivostock, « raid plus formidable que tous ceux accomplis jusqu'ici par aucune esadre, et, non seulement de conduire si longuement cette flotte au milieu des dangers et des périls de toute sorte, malgré les innombrables difficultés multipliées encore par le nombre considérable de vaisseaux et de transports qu'elle devait nécessairement compter, mais aussi de l'amener là-bas, vigoureuse encore et forte suffisamment, non seulement prête au combat, mais aussi capable de victoire (2). » Cependant, nous pouvons affirmer facilement, qu'en présence des règles *spéciales* qui existaient en ce moment chez la plupart des neutres sur le charbon, ce n'est pas le ravitaillement en combustible qui était l'obstacle le plus insurmontable dans cette tentative. Certes, la nécessité du charbonnage allait se montrer, pour la flotte de la Baltique, plus grande qu'elle n'avait jamais été jusqu'à cette époque, dans aucune guerre et pour aucun navire.

Il s'agissait, en effet, de faire atteindre à près de 50 bâtiments un même but, situé à 18.000 milles d'éloignement,

(1) V. Gaborit, *op. cit.*, p. 186 et suiv.

(2) V. *idem*, p. 188.

c'est-à-dire à leur faire traverser une distance 4 ou 5 fois plus grande que celle qu'ils étaient en état d'accomplir avec la quantité maxima de houille, que pouvaient contenir leurs soutes, sur une route qui, dans un sens comme dans l'autre, ne comptait aucun port russe.

La nécessité matérielle du charbonnage en eaux neutres allait de soi. Or, en matière de charbonnage, que trouvait-on ? D'abord nulle règle de droit international. Ensuite, en vertu des règlements intérieurs, une liberté quasi complète dans les eaux allemandes, françaises, portugaises, espagnoles, italiennes (eaux métropolitaines et coloniales); une réglementation de la quantité de charbon à obtenir dans toutes les eaux anglaises, et, chez tous les autres neutres, même en tenant compte de la disposition rigoriste de l'Égypte, nulle prohibition. En plus, il restait à la flotte russe l'espoir de pouvoir charbonner par transbordement dans toutes les eaux neutres, car ce détail était passé sous silence par toutes les déclarations de neutralité. Au seul point de vue du ravitaillement en combustible, l'entreprise pouvait donc sembler possible aux amiraux et diplomates russes, car en droit rien n'empêchait la flotte russe d'arriver avec l'aide indirecte des neutres sur le théâtre lointain des opérations.

Cependant, si tel devait être le raisonnement de la Russie, tel devait encore être le raisonnement que se faisaient certainement à cet instant au moins trois autres pays à la fois : l'adversaire et les deux principaux intéressés à l'issue du combat. En entrevoyant que la téméraire expédition russe pouvait réussir par l'intermédiaire des neutres, le patriotisme japonais, complètement surpris par une considération aussi extraordinaire, et d'accord, d'ailleurs, avec les intérêts britanniques réveillés, ne fut pas longtemps à

chercher des arguments juridiques susceptibles, en impressionnant vivement les neutres, d'arrêter net le projet du gouvernement de Saint-Pétersbourg.

Comment, sans opérer une volte-face absolue, le gouvernement anglais lié par sa récente déclaration de neutralité, le gouvernement japonais lié, en quelque sorte aussi, par sa proclamation faite lors de la guerre de 1898, pouvaient-ils présenter les éventuels ravitaillements charbonniers de la flotte de la Baltique dans les ports et eaux neutres, comme condamnables au point de vue du droit des gens ? Les règles de 1862 n'avaient en droit international aucune valeur légale et, en les invoquant auprès des neutres non adhérents, on aurait couru à un échec certain. D'ailleurs, même si ces règles avaient constitué la coutume internationale, la flotte de la Baltique serait arrivée sans obstacles en Extrême Orient, car, de l'avis même de M. Lawrence, cette flotte aurait pu rejoindre le théâtre des opérations, sans enfreindre aucune règle d'origine anglaise. Il saute aux yeux que la seule direction plausible, dans laquelle on pouvait s'engager, sans faire table rase du passé, était de se hâter de déclarer que l'hypothèse de la croisière éventuelle de la flotte de la Baltique était à tel point exceptionnelle, qu'elle ne pouvait être régie par des règles spéciales, — restrictives ou libérales, — en matière de charbonnage, car toutes ces règles ne pouvaient avoir en vue, que les cas de navires de guerre isolés, cherchant à regagner des ports de leur nationalité. Or, à défaut de règles spéciales, seuls les principes généraux du droit des gens, unanimement reconnus par les Etats, restaient applicables à la flotte russe. Et alors, voici le raisonnement anglo-japonais très simple : Cette flotte, par la nature de sa navigation et par son but, qui est de se rendre

en Extrême Orient et d'y prendre part à des combats, constitue une véritable expédition hostile. Permettre à cette flotte de se servir des eaux territoriales neutres afin d'effectuer des chargements de charbon, n'est-ce pas augmenter la force d'une expédition hostile en servant ses agissements belliqueux, n'est-ce pas dès lors manquer aux plus élémentaires devoirs de la neutralité (1) ?

Mais, si telle était l'unique voie, dans laquelle pouvaient tenter d'agir les deux « alliés », mûs par leur intérêt commun d'immobiliser les escadres russes loin du théâtre des opérations, les raisons militant en faveur d'un brusque changement dans leur attitude, — raisons tirées des conditions particulières de la guerre de 1904, — ne devaient tarder d'avoir, pour contre coup, un revirement parallèle chez les écrivains internationalistes des deux pays.

Il est, en effet, vraiment curieux, dans l'étude de l'évolution politique et doctrinale anglo-japonaise, en matière charbonnière, de trouver à la fois en Angleterre et au Japon, à l'égard du même problème, des intérêts momentanés agissant concurremment avec les intérêts permanents et naturels pour l'adoption d'une solution identique. Par conséquent, il n'y a rien de surprenant à ce que les doctrines anglaise et japonaise se soient empressées, elles aussi, d'adopter les vues des deux gouvernements respectifs. Cependant, à la différence des conclusions gouvernementales, ces doctrines n'étaient nullement gênées pour aller au delà de la simple condamnation de l'hypothèse spéciale du ravitaillement dans les eaux neutres, d'une flotte entière qui se dirige vers le lieu du combat. N'étant liée par aucune déclaration de foi retentissante,

(1) En ce sens, Nagaoka, dans la *R. D. I. P.*, p. 629

susceptible d'entraîner des responsabilités internationales, la doctrine anglo-japonaise, éclairée par la rencontre providentielle d'un cas unique, pouvait facilement se montrer tout d'un coup consciente de l'illégalité intrinsèque du ravitaillement en combustible, de son illégalité indépendante à la fois du nombre des navires ravitaillés et de leur destination. Par le simple emploi de la méthode inductive, le patriotisme des publicistes anglais et japonais devait forcément être conduit, en partant de l'observation d'un cas spécial, à la théorie générale du refus total de charbon aux belligérants dans les eaux neutres. C'est à M. J.-T. Lawrence en Angleterre et, à sa suite, à M. Takahaschi (1) au Japon, que revient le mérite d'avoir les premiers saisi l'occasion de réunir les éléments de cette théorie.

C'est au mois de juin 1904 que parut, nous l'avons dit, l'ouvrage de M. Lawrence, ouvrage écrit avec une clarté et une précision des plus remarquables. A partir de ce moment et à mesure que l'envoi de la flotte russe en Extrême Orient devient plus probable, l'orientation des politiques britannique et nipponne s'affirme de plus en plus dans le sens de la doctrine nouvelle. Par l'intermédiaire du savant professeur anglais, elles croient tenir désormais les arguments juridiques pour étayer la cause nationale. Aussi les voit-on entreprendre une véritable campagne d'intimidation vis-à-vis des neutres. Les deux puissances insinuent notamment que, selon toute vraisemblance, le Japon, s'il se croyait lésé par la complaisance des autres Etats à l'égard de la Russie, recourrait, la paix signée, de même que l'a-

(1) Takahaschi, *De la fourniture du charbon de terre aux navires de guerre d'un des belligérants dans la mer territoriale d'un Etat neutre* (Rev. dr. int. (Japon), 1904, n° 2).

vaient fait les Etats-Unis après la guerre de Sécession, à un tribunal d'arbitrage et qu'il ne serait pas douteux que, dans ce cas, « les mêmes condamnations sanctionneraient les mêmes griefs. » Ces agissements n'étaient évidemment pas sans causer la plus vive émotion en Russie. L'éventualité du refus de charbon à sa flotte devenait pour la Russie la préoccupation la plus sérieuse, à côté des réflexions que lui suggéraient les pures hypothèses tactiques. Cependant, en continuant fébrilement les préparatifs de départ de sa flotte, elle fournissait la preuve que sa confiance dans la légitimité du concours éventuel des ports neutres pour cette flotte renaissait, et qu'elle l'emportait finalement sur la crainte de voir les neutres subjugués par les menaces anglaises et japonaises. Aussi l'Angleterre, craignant de voir ses insinuations rester sans effet, se décida-t-elle d'adopter une attitude plus décisive sur cette question. Encouragé par le sentiment national qu'avait excité la conduite de la Russie à l'égard du commerce anglais, le cabinet de Londres adopta un moyen habile pour entraver, d'une manière plus efficace, la croisière imminente des escadres du tzar, tout en sauvegardant sa propre bonne foi et en ménageant ses scrupules personnels.

Ce fut un véritable coup de théâtre pour le monde internationaliste, lorsque, le 12 août 1904, fut lancée une proclamation retentissante, par le gouverneur de l'île de Malte (1), S. Exc. Sir Ch. Mansfield Clarke, suivant laquelle les règles de 1862, relatives au charbonnage, règles réitérées le 12 février 1904, ne devaient pas s'entendre « comme s'ap-

(1) L'administration des colonies anglaises permet, en effet, aux gouverneurs de faire pour chaque colonie, d'accord avec les Instructions de Londres, une déclaration spéciale.

pliquant au cas d'une flotte bleligérante se dirigeant soit sur le théâtre de la guerre, soit sur toute position ou toutes positions en route, dans le but d'intercepter les vaisseaux neutres soupçonnés de transporter de la contrebande de guerre. » La proclamation ajoutait qu'une telle flotte « ne devait pas être autorisée en aucune manière à faire usage des ports, rades ou eaux, soumis à la juridiction de S. M., dans le but de charbonner, ni directement du rivage, ni de charbonniers accompagnant cette flotte, qui se présenteraient eux-mêmes dans ces ports ou ces rades ou dans lesdites eaux, en même temps et successivement ; et que la même pratique doit être suivie par rapport aux vaisseaux de guerre isolés, procédant en vue des opérations de guerre telles qu'elles ont été ci-dessus définies, sous la réserve que ceci ne s'applique pas aux vaisseaux paralysés par la détresse actuelle de mer, cas où les dispositions de la proclamation du 12 février (règles du « port national le plus proche » et des « trois mois ») demeurent applicables » (1). Par conséquent, par une dernière mesure de précaution, avant de glisser, par la voie coloniale, la théorie nouvelle du refus total de charbon dans le droit britannique de la neutralité, l'Angleterre avait soin de rattacher cette mesure au cas particulier d'une escadre qui, sans le charbon des neutres, ne pouvait songer à se mettre en route pour aller rejoindre l'ennemi (2).

Que faut-il penser de la proclamation maltaise ? Il est indiscutable que tout Etat est souverain de modifier les

(1) V. le *Times* du 23 août 1904. Ce journal ajoute : « des ordres semblables à ceux qui sont compris dans la proclamation ci-dessus, ont, croyons-nous, été envoyés aux gouverneurs des autres colonies et dépendances britanniques ».

(2) Cf. de Lapradelle, *op. cit.*, p. 548.

termes de ses précédentes déclarations de neutralité. Mais une pareille modification, intervenant au cours même d'une guerre, en faveur d'un des belligérants au détriment de l'autre, peut-elle être tenue conforme au stricte devoir d'impartialité ? Certes, prise à la lettre la proclamation maltaise ne peut s'interpréter que comme mettant à l'abri la responsabilité d'un neutre saisi par la soudaineté d'un cas imprévu. Dès lors, il ne s'agit plus d'une atteinte portée à une règle ancienne, mais de la simple adoption d'une disposition capable de combler une lacune de cette dernière. Par conséquent, l'Angleterre, jugée d'après les termes de la proclamation du 12 août 1904, peut passer comme indemne de tout reproche, n'ayant pas *modifié* la teneur principale des règles du 31 janvier 1862, renouvelées le 12 février 1904.

Mais, selon M. de Lapradelle, « il ne faut pas s'y tromper » : l'esprit de l'ordonnance du gouverneur de Malte dépasse sa lettre. Sous l'apparente coloration d'une hypothèse d'exception, c'est d'une façon très générale que la Grande-Bretagne tend à faire entrer dans la pratique internationale l'interdiction de charbonner dans les eaux neutres. L'opinion de M. de Lapradelle se trouve corroborée par ce fait, qu'après le départ de l'escadre de la Baltique, apprenant par le *Temps* qu'une partie de l'escadre russe avait pu faire du charbon à Cherbourg, l'amiral de Horsey écrivit à l'éditeur du *Times* qu'un telle conduite était contraire au droit des gens qui défend, disait-il, de donner aucune aide aux belligérants. « Le raisonnement va loin : donner du charbon, en quelque cas que ce soit, c'est toujours fournir une aide (1). » Or, il est évident qu'a-

(1) Cf. de Lapradelle, *op. cit.*, p. 548.

vec cette interprétation, la proclamation maltaise cesse subitement d'être impartiale.

Cependant, si la proclamation maltaise du 12 août vient s'ajouter habilement à la proclamation Khédiviale du 10 février (celle-ci ne pouvait pas prévoir, avons-nous dit, la croisière de l'escadre de la Baltique), pour constituer avec elle un ensemble de manœuvres de nature à insinuer dans la pratique internationale la thèse du refus absolu de charbon, — en admettant, avec M. de Lapradelle, que les règles édictées par Sir Clarke aient visé au fond, non pas la consécration d'une mesure d'exception, mais la consécration de toute une doctrine générale, devons-nous, en partant de là, conclure que la mesure n'ayant pas été exceptionnelle, la nouvelle théorie anglaise tout entière n'a pas été une théorie de circonstance ? En d'autres termes, dans sa marche de prohibition ascendante, la pratique anglaise, débutant par les règles de 1862, a-t-elle trouvé en passant par les règles égyptiennes, dans la proclamation de Malte, sa forme désormais définitive ? En supposant, par exemple, après la guerre russo-japonaise, que la guerre à un moment vraisemblable entre les Etats-Unis et le Japon ait subitement éclaté, laquelle des deux réglementations charbonnières l'Angleterre aurait-elle probablement remise en vigueur, la première ou la dernière en date ? Il y a une disposition très explicite dans la déclaration du 12 août, qui peut prouver péremptoirement, croyons-nous, à quel point cette déclaration équivalait à une mesure de circonstance et intentionnellement révoquée. C'est la disposition d'après laquelle le charbonnage était interdit à une flotte se dirigeant sur le théâtre de la guerre, « dans le but d'intercepter les vaisseaux neutres soupçonnés de transporter de la contrebande de guerre. » — L'Angleterre

ne pouvait mieux avouer son simple désir d'interdire à la flotte de la Baltique l'accès des mers de Chine.

Quel accueil les autres neutres allaient-ils faire à la proclamation maltaise ? Allaient-ils suivre l'Angleterre dans son attitude à l'égard de la flotte russe et prendre contre celle-ci des mesures de rigueur. Non, aucun neutre n'eut cette hardiesse et la Grande-Bretagne fut abandonnée dans un « splendide isolement ». — Le mobile intéressé de la conduite anglaise était trop éclatant, pour ne pas écarter de la nouvelle théorie, même les neutres qui s'étaient montrés les plus conscients de leurs devoirs de neutralité. Ceux d'entre eux qui avaient adhéré aux règles de 1862, crurent, malgré les circonstances particulières de la guerre, avoir fait assez en les copiant. Aussi, se bornèrent-ils là.

Parmi les puissances neutres, la France, par sa situation spéciale, se trouvait la première visée par les agissements de la perfide Albion. Amic et alliée éventuelle de la Russie, ses colonies étaient assez nombreuses et bien échelonnées pour suffire au ravitaillement des escadres de Rojestwensky dans l'océan Atlantique et l'océan Indien ; et, si Port-Arthur était bloqué, si la route de Vladivostock était coupée, l'Indo-Chine leur restait accessible, à quelques centaines de milles à peine du lieu du combat. Puis, la France se trouvait vis-à-vis de la Russie, dans la même position que l'Angleterre vis-à-vis du Japon. Donner du charbon aux Russes, c'était pour elle à la fois concourir au succès d'une entreprise qu'elle avait à cœur et sauvegarder ses intérêts naturels, en plaidant pour sa propre politique traditionnelle, de même que c'était pour l'Angleterre, en refusant ce charbon, soutenir à la fois ses propres intérêts et ceux de son allié. Il est aisé de se rendre compte, dans quel inextricable dilemme la France et l'Angleterre se seraient

trouvées sur la question du combustible, si leurs alliances à ce moment-là avaient été renversées. Devant les insinuations anglaises et les menaces japonaises, le gouvernement français se trouvait à l'abri, grâce à son excellente position défensive. Il entendait avoir le droit d'appliquer à la flotte de la Baltique, sans suspicion, des règles prises dès 1898, et réitérées depuis le premier jour de la guerre de 1904. La Grande-Bretagne et le Japon ne pouvaient éventuellement l'incriminer que d'un manquement à un devoir d'abstention sujet à caution. Au contraire, la France avait dans son jeu un atout incontestable : le maintien de sa conduite antérieure, fondée sur ses proclamations de 1898 et de 1904. Elle pouvait étayer là-dessus facilement les preuves de sa bonne foi et de son impartialité, alors que ces mêmes preuves ne pouvaient être faites que bien péniblement par ses « aimables contradicteurs ». En laissant l'amiral russe compter sur les termes de « ses » déclarations, le gouvernement français, par la constance de sa politique, pouvait parer à toutes les tentatives de reproche. Car, comment lui reprocher qu'il prenait en mains les intérêts russes, lorsque c'est la continuation de la défense de ses intérêts vitaux, qu'il était à même d'invoquer ? Aussi, la ligne de conduite, qui s'offrait naturellement au gouvernement français, était des plus simples. La France devait tenir, à l'égard des agissements japonais et britanniques, une politique de ferme indifférence. C'était le seul moyen pour elle de sauvegarder à la fois les intérêts actuels et ceux de l'avenir.

Cependant, à côté de la proclamation de Malte, subsistait intacte, au point de vue doctrinal, la thèse de M. Lawrence, qui n'avait pas été sans provoquer dans le monde internationaliste français la plus légitime des émotions.

Tous les efforts de son auteur avaient convergé à lui donner une base juridique certaine. C'est en prouvant que la thèse du refus total de charbon est fondée en droit, que M. Lawrence pensait bien mériter de sa patrie, en faisant une tentative suprême pour implanter, dans la pratique internationale, un nouveau principe, allant droit au « couronnement de l'impérialisme britannique ». En effet, de l'avis même de M. Lawrence, la théorie prohibitionniste était dénuée de tout fondement d'utilité sociale, car, à moins de la croire en mesure de restreindre l'ère de la guerre maritime, étant donné le grand nombre de puissances dépourvues de stations de charbon, elle apparaissait comme pouvant rallier difficilement dans un aéropage d'Etats, même la majorité des suffrages. Dans la pensée du savant professeur anglais, cette thèse devait par conséquent rester avant tout une thèse juridique. Cependant, cette considération ne pouvait pas tranquilliser les partisans de l'école libérale française, car, en leur mémoire, se trouvait trop profondément gravée l'expansion ultra-rapide des règles de 1862 dans la coutume internationale. La crainte, bien que chimérique, de voir la nouvelle règle anglaise accueillie d'une façon aussi bienveillante que ses devancières, devait engendrer en France, dès l'apparition de cette règle, même retranchée sur le terrain purement doctrinal et juridique, les réfutations les plus véhémentes, les protestations les plus énergiques. L'examen critique de l'ouvrage de M. Lawrence, sur la partie afférente au combustible, a été fait pour la première fois dans un fort intéressant article, publié dans la *Revue de droit international public*, et auquel nous nous sommes permis d'emprunter déjà quelques passages, au cours de ce chapitre. Cet article, signé par M. A. de Lapradelle, a paru au mois de septembre 1904,

c'est-à-dire au moment même où la flotte de la Baltique quittait les eaux russes. Nous retrouverons plus loin les idées de M. de Lapradelle, dans le paragraphe consacré à la discussion générale des systèmes proposés pour résoudre le problème du ravitaillement en combustible. Mais il nous faut dire, dès maintenant, dans cet exposé historique, que l'article français, en essayant de montrer successivement la faiblesse de l'argumentation anglaise et les difficultés inextricables auxquelles conduit tout essai de réglementation de la question charbonnière, aboutit nécessairement à la conception d'un système d'entière liberté, ou, en d'autres termes, à l'inanité de toute règle spéciale au charbonnage des belligérants dans les eaux neutres. L'étude de M. Lawrence et l'article de M. de Lapradelle, en résumant les deux conceptions diamétralement opposées sur ce sujet, n'incarnent pas l'ensemble des opinions anglaises ou françaises, mais marquent pour ainsi dire le but, l'idéal différent, vers lequel tendent les aspirations de l'Angleterre et de la France.

★★

C'est dans ces conditions de droit et de fait que la flotte de l'amiral Rojestvensky quitta les eaux russes le 13 octobre 1904, — en route pour sa mémorable expédition, qui devait si lamentablement se terminer dans les eaux funestes de Tsou-Sima. Alarmé par la proclamation du 12 août et conscient des difficultés qui pouvaient s'élever quant au charbonnage dans les eaux neutres, désirant par conséquent se mettre le plus possible en garde contre des déboires fâcheux, le gouvernement du tzar fit tout ce qui fut en son pouvoir, pour épargner, dans la plus large mesure à ses navires, les approvisionnements en combustible dans

les ports neutres, en vue desquels ils devaient passer. Au lieu donc de les faire ravitailler directement dans les ports français, — dans lesquels les escales semblaient *géographiquement* et *diplomatiquement* le mieux désignées, — il se borna à les assigner comme autant de buts aux nombreux charbonniers, russes, anglais et allemands qui accompagnaient son escadre, pour y opérer au mouillage les transbordements en charbon. Souvent les transbordements furent effectués en pleine mer avec beaucoup de succès, grâce notamment au système du *temperley*, que nous avons décrit dans le premier chapitre de ce travail (1).

Voici d'ailleurs comment M. Nagaoka, dans un remarquable article de la *Revue de droit international public* (2), a retracé en quelques lignes la croisière russe qui nous occupe. Elles ont pour nous le double avantage de repérer d'abord les endroits exacts où eurent lieu les ravitaillements successifs de la flotte de la Baltique, ensuite de laisser entrevoir, grâce à la manière dont elles sont exposées, le dossier des récriminations japonaises contre le gouvernement français :

« Partie de Cronstadt vers le 13 septembre 1904, et après avoir attaqué des bateaux de pêche anglais dans la mer du Nord le 21 octobre, la deuxième escadre du Pacifique, dite flotte de la Baltique, se trouvait le 23 octobre au large de Cherbourg. Certains navires qui la composaient s'y arrêtrèrent pour effectuer un chargement de charbon à l'aide de bateaux charbonniers. La flotte de la Baltique forma alors dans l'Océan Atlantique deux divisions. L'une

(1) V. *Le Temps* du 19 octobre 1904.

(2) R. D. I. P., novembre 1905. Nagaoka, *La guerre russo-japonaise au point de vue du droit international*, p. 603-636.

se rendit à Madagascar par le canal de Suez, faisant du charbon à Alger le 30 octobre, puis à Djibouti où elle se livra en outre à des réparations. L'autre, qui constituait le gros de la flotte, atteignit Madagascar par le Cap de Bonne-Espérance : elle parvenait le 30 décembre dans l'île française après s'être approvisionnée de charbon à Dakar. Les ports de Madagascar servirent ainsi à l'escadre russe de lieu de rendez-vous. Elle les utilisa encore comme lieu de préparation finale pour se rendre en Extrême-Orient. La division de la flotte, arrivée le 30 décembre à l'île Sainte-Marie, entreprenait en effet, en attendant la venue de l'autre division, un chargement de charbon dans les eaux territoriales françaises au moyen de charbonniers : et il en alla de la sorte jusqu'au 5 janvier, jour où l'escadre de l'amiral Rojestwensky quitta la baie de Sainte-Marie, à destination de Nossibé, où se produisit la jonction des deux divisions. Là encore, les Russes procédèrent activement à des chargements de charbon. Ce n'est qu'après avoir ainsi suffisamment approvisionné ses navires, que l'amiral Rojestwensky quitta Nossibé le 16 mars 1905. Certaines unités de la flotte avaient en outre reçu l'autorisation de faire des réparations à Majunga, dans les chantiers de l'amiral Rojestwensky ; après avoir, le 8 avril, franchi le détroit de Malacca, elles furent admises, le 12 ou le 13, à entrer dans la baie de Kamranh située sur la côte de l'Indo-Chine française, près de Saïgon. Cette baie tomba dès lors, pour ainsi dire, sous l'occupation et la domination complète de la flotte moscovite. En effet, pendant son séjour à Kamranh qui dura jusqu'au 27 avril, ses navires de guerre y firent un service de garde et de sentinelles, ils y prirent du charbon et y exercèrent le droit de visite. Les principaux bateaux de la flotte de la Baltique quittèrent la baie de Kamranh le 22 avril ;

ils y séjournèrent toutefois deux jours après pour n'en repartir définitivement avec le reste de l'escadre que le 26 avril. Le 27, la flotte russe entra dans la baie de Honkoye, et ici encore elle pratique le droit de visite jusqu'au 9 mai. On peut même dire que, depuis le jour où les Russes pénétrèrent à Kamranh, Saïgon devint un véritable dépôt naval pour l'approvisionnement de leur flotte et que, comme Kamranh et Honkoye, il constitua une vraie base d'opérations de guerre, un lieu de rendez-vous, de concentration et de préparation finales. Il ne faut pas non plus oublier que le séjour de l'amiral Rojestwensky dans les ports de l'Indo-Chine servit pour la jonction de sa flotte avec la troisième escadre russe du Pacifique commandée par l'amiral Niébogatof (1). »

Cependant, pour l'impartialité plus « visible » de notre récit, qu'il nous soit permis d'ajouter au compte rendu de M. Nagaoka, cette observation essentielle, que les eaux françaises n'ont pas été les seules qui aient fourni un abri aux charbonnages russes soit directs, soit indirects, par voie de transbordement. Successivement les eaux danoises (îles de Skagen), espagnoles (port de Vigo), marocaines crêtoises, hollandaises (îles Anambas), chinoises (îles Saddle) et même anglaises (côte de Malacca), a-t-on dit, permirent aux escadres du tzar d'acquérir leur complément de combustible (2). Si l'exposé de M. Nagaoka ne fait allusion qu'aux eaux françaises, c'est dans le but évident de servir à étayer les accusations japonaises, uniquement contre la France, et la poursuite d'un but aussi limité s'explique parfaitement. Le Japon allait trouver dans la liberté excessive

(1) *Op. cit.*, p. 627-628.

(2) V. le *Temps*, année 1904, n^{os} du 21 et du 25 octobre, des 1, 3 et 13 novembre, puis année 1905, n^{os} des 12 et 13 avril et n^o du 29 mai.

et la fréquence inaccoutumée des ravitaillements, réunies au séjour prolongé des navires russes dans les eaux françaises, des griefs contre le gouvernement français, plus faciles à être fondés sur le principe général incontestable de l'interdiction de transformer le territoire neutre en base d'opérations, que sur le raisonnement cher à M. Lawrence, raisonnement même restreint à l'hypothèse de la flotte de la Baltique, c'est-à-dire résumé par les termes de la proclamation de Malte. Au contraire, l'Empire du Micado n'était en mesure d'invoquer, à l'égard des autres puissances, que le seul fait du charbonnage dans leurs eaux territoriales, et, par conséquent, de baser ses protestations que sur un principe à peine formulé et pas encore reconnu par le droit international. C'est pourquoi, vis-à-vis de ces puissances, il devait croire plus prudent de s'abstenir de toute réclamation.

Dans le conflit diplomatique, qui allait s'engager entre la France et le Japon à propos de la croisière des vaisseaux de l'amiral Rojestwensky, la question du charbon n'occupe par conséquent qu'une part, — non négligeable, — mais limitée, en ce sens, qu'elle se trouve englobée dans l'ensemble des discussions portant sur l'admission et le séjour des escadres russes dans les ports et eaux territoriales de la France et qu'elle est intimement liée à la question du droit d'asile. Cette dernière question étant plus complexe que la nôtre et ayant été traitée avant nous dans des ouvrages spéciaux, il nous est inutile de revenir sur des détails qui ne se rattachent pas directement à l'objet de notre étude. Nous nous bornerons à rappeler les lignes générales de l'ancien conflit franco-japonais et à souligner les points qui ont intéressé strictement la question du combustible.

D'une manière générale, on peut dire que le principe

de l'argumentation japonaise était le suivant : Sans vouloir discuter les diverses règles de la neutralité, variables suivant les pays, le gouvernement du Japon estimait que le cas de l'escadre russe, se dirigeant vers le lieu du combat, n'était assimilable à aucune hypothèse antérieurement prévue ; que tout secours sous forme de charbon, de vivres, de réparations, de jonctions de diverses unités fourni à cette escadre, au cours de sa marche offensive constituait au premier chef « une aide dans un but de guerre » ; qu'en conséquence, en considérant non seulement la *lettre*, mais *l'esprit* des obligations imposées aux neutres, toute aide de cette nature, donnée soit dans les ports, soit dans les eaux territoriales neutres aux navires belligérants, constituait un manquement à ces obligations (1). Au point de vue des faits (2), le Japon reprochait à la France le charbonnage et le ravitaillement en vivres et eau douce des navires russes, notamment à Cherbourg, à Alger, Dakar, Djibouti, Nossibé, Saïgon et dans la baie de Kamranh, les réparations effectuées notamment à Cherbourg et à Majunga, leur stationnement prolongé, de près de 2 mois, à Nossibé et à Kamranh, la jonction des escadres russes à Nossibé et en Indo-Chine, dans une baie très proche du théâtre des opérations, en un mot, un ensemble de faits constituant l'emploi stratégique des eaux de France, en l'absence duquel Rojestwensky aurait été incapable d'accomplir sa mission et d'arriver dans les eaux de Chine.

La réponse française reposait sur les arguments suivants (3) : En *droit strict*, aucun code international n'exis-

(1) V. *Le Temps* du 11 mai 1905. *Propos diplomatique*, le dossier du Japon dans l'affaire de neutralité.

(2) V. *suprà*, exposé Nagaoka.

(3) V. *Le Temps* du 12 mai 1905.

tant, et chaque puissance n'étant liée que par ses propres règles en matière de neutralité, la France n'était tenue à se conformer qu'aux termes de sa déclaration, prise au début de la guerre russo-japonaise. Or, les règles formulées à l'occasion de la guerre actuelle, n'étaient que la répétition de celles formulées en 1898. Ainsi, non seulement on ne pouvait les suspecter de partialité, mais encore toute récrimination contre elles devenait tardive, puisqu'elles n'avaient provoqué aucune protestation, ni lors de la guerre hispano-américaine, ni en février 1904. La durée du séjour dans les ports français des navires belligérants, non accompagnés de prises, n'étant pas limitée, et les approvisionnements en vivres, denrées et combustibles nécessaires à la subsistance des équipages et à la sécurité de la navigation restant licites, le gouvernement français déclina à cet égard toute responsabilité. Il déclarait, en outre, qu'en *fait*, le stationnement de la flotte russe dans les eaux françaises n'avait donné lieu, pendant cette période, à aucun acte de préparation à la guerre et que les imputations énoncées à ce sujet étaient dénuées de fondement. Il n'y avait jamais eu d'achats de charbon directs dans les ports français, sauf à Alger et pour des quantités minimales ; les achats, par intermédiaire des navires de commerce escortant l'escadre, à des particuliers français avaient été insignifiants. Au contraire, tout le charbon nécessaire à ces navires avait été acheté en Angleterre et en Allemagne, sans motiver aucune protestation. La surveillance exercée par les autorités françaises d'Indo-Chine avait été aussi active que le permettaient les distances et la configuration du sol. Au surplus, les seuls avantages qu'aient pu retirer les Russes, — et non « dans un but de guerre, » — de leur stationnement à proximité des côtes françaises eussent été égale-

ment assurés aux Japonais, s'ils avaient pris l'offensive au lieu d'attendre les Russes. Enfin, le gouvernement français faisait remarquer à Tokio que les Russes n'avaient pas fait plus en Indo-Chine, que les Japonais aux Indes néerlandaises ou aux Philippines. En effet, pendant deux mois entiers, une escadre japonaise avait, dès avant l'arrivée de Rojestwensky, croisé dans les eaux de Singapour, de Bornéo, de Manille. Il est hors de doute que ce séjour n'avait pas été sans comporter de fréquents rapports avec la terre, d'innévitables stationnements, de réapprovisionnements. Comment les Japonais trouvaient-ils injustifiable pour les Russes ce qu'ils jugeaient légitime pour eux-mêmes ?

En somme, en laissant les malentendus sur les points de fait et de détail de côté, sur le terrain du droit, les deux thèses en présence se ramenaient à ceci : La France prétendait pouvoir se retrancher derrière les règles de la neutralité, qui consacraient sa politique constante, et qui n'avaient pas été prises en vue de la guerre actuelle. Le Japon, au contraire, sans contester la légitimité de ces règles, objectait que, sans l'asile et le charbonnage dans les eaux françaises, la flotte russe aurait été incapable d'atteindre les mers de Chine. Or, de quelque manière qu'on interprète la conduite française, on ne pouvait éluder ce résultat de fait qui constituait un manquement absolu au devoir général d'abstention, devoir sans lequel la notion de neutralité demeure vide de sens.

Les deux points de vue étaient aussi exacts qu'inconciliables.

On a dit (1) que la campagne d'intimidation, menée au Japon contre la France, n'a eu d'autre but que de mettre

(1) V. *Le Temps* du 8 mai 1905.

cette puissance en demeure de faire respecter par les Russes, en matière de neutralité, non point les principes français, mais les principes anglais. Nous ne croyons pas cette assertion très exacte, en ce qui concerne le charbon. L'application par la France de la règle des 24 heures aurait été évidemment de nature à entraver la marche des navires russes, mais il n'en est pas ainsi de celle du port national le plus proche. Le port national le plus proche, calculé avec l'interprétation courante (1) dans le sens de la direction des navires, était Vladivostock et la quantité de houille qu'on pouvait ainsi leur accorder licitement était supérieure à celle qu'ils auraient pu emporter (V. plus haut opinion de M. Lawrence). Ce n'est donc pas la principale restriction anglaise de 1862 qui aurait pu donner entière satisfaction aux intérêts nippons. C'est aussi pourquoi, en fin de compte, c'est bien vers la thèse maltaise que s'orientait l'argumentation japonaise. Lorsque la flotte de l'amiral Rojestwensky fut arrivée en Indo-Chine, ce ne fut plus contre le libéralisme des règles françaises que le Japon protesta, mais ce fut le refus total de charbon, qu'il réclama nettement. A la date du 14 mai, le baron Suyematsu déclara catégoriquement dans le *Temps* que, à cette distance du théâtre de la rencontre, toute fourniture de charbon, si petite qu'elle fût, à une flotte qui marche à l'ennemi, constituait une infraction à la neutralité. D'ailleurs, l'ancien ministre japonais, ayant appris que le gouvernement français avait admis, en matière de chargement de charbon, l'assimilation des eaux territoriales à ses

(1) D'ailleurs, une fois les mers d'Europe dépassées, même en calculant la distance mathématique du port national le plus proche, la conséquence aurait été la même. Tout navire russe aurait pu faire son plein en charbon.

ports (1), ne disait-il pas déjà : « Quand le ravitaillement en charbon s'opère dans les eaux territoriales au moyen de navires convoyeurs, peut-on savoir la quantité embarquée et y a-t-il un contrôle possible ? Evidemment non. D'où je conclus que le ravitaillement en charbon dans les eaux territoriales de la France, puissance neutre, est contraire au devoir de la neutralité (2). »

Ce fut là, à notre avis, une des raisons, et non la moindre, qui aida le gouvernement de M. Rouvier à se départir rapidement de sa première intransigeance. Nous avons dit, en effet, au commencement de ce chapitre, que la France ne se servit pas en fait de ses Instructions de 1898, à l'égard de la flotte de la Baltique, mais que ce fut la première des Instructions anglaises, relative à la question de charbon à fournir, que les autorités françaises reçurent l'ordre d'appliquer (3). Certes, en faisant fléchir, sur ce point déterminé, le libéralisme de la doctrine française, de même qu'il allait plus tard retirer l'autorisation de stationnement à la flotte russe arrivée en Indo-Chine, par ses instructions à M. Beau et à l'amiral de Jonquières, M. Delcassé pensait faire à la fois œuvre d'équité et de conciliation. Il lui semblait qu'il était juste de prendre des mesures exceptionnelles contre une flotte tout entière marchant au combat (4) et de faire un pas décisif vers l'apaisement, devant l'effervescence grandissante de l'opinion publique japonaise (5).

(1) V. le *Temps* du 16 mai.

(2) V. le *Temps* du 14 mai 1905.

(3) Cf. M. Renault à son cours ; V. le *Temps* du 12 mai 1905.

(4) V. le *Temps* du 16 mai, *La Chambre et la neutralité*.

(5) Au Japon, on ne parlait, à la suite des événements de Kamranh, de rien moins que d'exercer des représailles commerciales, de mettre à l'index les marchandises françaises et jeter l'embargo sur les navires de

Cependant, la certitude pour la France de ne pas porter un coup irrémédiable à son alliée, la Russie, par l'atténuation de ses principes sur le ravitaillement en charbon, en faveur du Japon, a été loin d'être, croyons-nous, étrangère à l'application d'une mesure de nature à faire échec en grande partie aux accusations japonaises. Le Japon ne pouvait désormais retenir l'accusation de charbonnage en eaux neutres qu'accessoirement au reproche de la prise des eaux neutres comme base d'opérations navales. Toute autre récrimination portant sur le charbonnage, envisagé comme sujet principal, ne pouvait se confondre qu'avec une thèse de refus absolu de charbon, c'est-à-dire l'obligeait à soutenir une thèse dont le succès, comme nous l'avons déjà dit, ne pouvait lui apparaître que tout à fait illusoire.



La bataille de Tsou-Sima, en mettant fin au conflit diplomatique entre la France et le Japon, a enterré du même coup la question du charbon ; mais, le souvenir des dangers, que cette question a fait courir au monde, l'a ressuscitée quelques années plus tard, avec toute son ancienne vigueur, devant les Plénipotentiaires des Etats représentés à la Deuxième Conférence de la Haye.

Pour nous, ce qu'il importe de retenir de la guerre russo-japonaise, à laquelle nous devons au moins d'avoir donné à notre problème son entière et véritable portée, ce sont les deux constatations de fait suivantes :

commerce français, dans les eaux d'Extrême-Orient, jusqu'à ce que la France agisse d'une manière satisfaisante. Les allusions faites à l'alliance anglaise étaient empreintes d'une impatience sensible. On déclarait qu'il était du devoir de l'Angleterre d'empêcher l'intervention de tierces parties, tant dans l'intérêt de son alliée, que dans l'intérêt de la paix du monde (V. le *Temps* du 9 mai 1905).

1° D'une part, que la pratique internationale la plus récente n'a pas admis la modification du droit de la neutralité, en matière charbonnière, dans le sens de la nouvelle doctrine anglaise, modification que pouvaient souhaiter, non seulement l'Angleterre, mais tous les Etats insulaires ou grands producteurs de combustible, intéressés à empêcher leurs éventuels adversaires de se procurer, par l'intermédiaire des neutres, des subsides, qu'ils peuvent, en ce qui les concerne, se procurer par leurs propres moyens, sur leur propre territoire.

2° D'autre part, que cette même pratique a fait converger les puissances continentales, en possession de points d'appui peu nombreux et faibles producteurs de combustible, intéressées au maintien des règles très larges en matière de ravitaillement, vers cette idée, qu'il y a une contradiction trop manifeste, — au moins, dans certains cas, — de soutenir en droit international, à la fois l'interdiction des approvisionnements en armes et en munitions et la liberté complète des approvisionnements en combustible des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres.

En d'autres termes, la guerre russo-japonaise, en faisant apparaître la nécessité imminente d'une entente internationale générale sur la question du combustible, a, à notre sens, consacré les principes, non pas de la nouvelle, mais plutôt de l'ancienne doctrine anglaise.

SECTION III.— Les systèmes envisagés au point de vue de leur valeur intrinsèque.

A. — *Système prohibitionniste* ou de l'interdiction absolue.

B. — *Système libéral* ou du chargement complet.

C. — *Système réglementaire* ou de la fourniture limitée.

On ne peut concevoir les approvisionnements en combustible aux belligérants dans les ports et eaux territoriales neutres, que régis, en droit comme en fait, par l'un des trois systèmes d'*interdiction absolue*, de *chargement complet*, ou de *fourniture limitée*.

Quelles que soient les difficultés intrinsèques qu'il y a à admettre une solution radicale, les deux premiers systèmes ont, d'une manière indéniable, l'avantage sur le troisième, de pouvoir, tout en plaçant les deux belligérants sur un pied d'égalité absolue, tarir la source même des récriminations éventuelles et écarter pour l'avenir les dangers de conflit. Au contraire, pour peu qu'on jette les yeux sur le système restrictif, on est frappé par la constatation suivante. Il est matériellement impossible de concevoir la restriction inhérente au dernier système, autrement que portant, à la fois ou séparément, sur des éléments, qui se ramènent finalement à des notions de « quantité » ou de « durée » ; — (ainsi on restreindra, par exemple, les *quantités* de combustible livrées à un ou plusieurs navires d'un même belligérant, la *durée* accordée pour un seul ravitaillement, la *durée* qui doit séparer deux ravitaillements successifs d'un même navire ou de plusieurs navires d'un belligérant dans le même port neutre, ou dans tous les

ports du même neutre, ou encore dans les ports de tous les neutres pris dans leur ensemble, etc...). Or, pour n'envisager que la restriction qui semble la plus logique et la plus simple, celle qui est afférente à la « quantité » (1), de suite la raison se refuse à lui accorder une précision mathématique. Il serait absurde d'astreindre cette « quantité » à un chiffre invariable dans tous les cas de ravitaillement : x tonnes de charbon, y barils de pétrole, etc..., à tout navire belligérant durant son séjour dans un port neutre. Il faut proportionner la quantité donnée à quelque chose, la faire dépendre de quelque chose. De toute façon, par conséquent, le système restrictif ne peut reposer que sur un principe de mesure, de moyenne, de calcul, sur un principe d'application malaisée et incontrôlable, qui laisse la porte ouverte à toutes les difficultés, contestations, discussions ultérieures. Il apparaît donc, dès le début, bien plus comme un palliatif que comme une solution définitive du problème charbonnier. Cette constatation est de nature à atténuer sensiblement la rigueur opposée des deux systèmes extrêmes, en apportant, en faveur de chacun d'eux, une dose égale de sécurité pour les Etats neutres, par l'exclusion des prétentions arbitraires et contradictoires des Etats belligérants.

C'est sur la valeur respective des deux systèmes absolus qu'il nous importe, avant tout, d'être fixés.

I

La théorie de l'interdiction totale du charbonnage, — nous dirons du ravitaillement en combustible, — en eaux

(1) Un système restrictif, dont la restriction porterait uniquement sur la durée, serait tellement bénin, que son utilité, à juste titre, peut sembler douteuse.

neutres, repose, serrée de près, simplement sur un syllogisme : 1° C'est un principe de droit international, universellement reconnu, que l'un des devoirs des neutres est l'abstention absolue de tout concours direct ou indirect aux hostilités. 2° La fourniture de combustible est une aide tellement grave qu'elle est de nature à transformer une épave, réfugiée chez les neutres, en unité de combat. Conséquence : il faut refuser le combustible, *au moins* au même titre que les armes et les munitions.

En effet, nous dit M. Lawrence, l'illustre protagoniste de la thèse nouvelle : « Le charbon est devenu beaucoup plus important qu'il ne l'était en 1862. Sans lui, un vaisseau de guerre n'est qu'une souche inutile. Il est aussi essentiel pour le combat que les munitions et beaucoup plus essentiel pour la chasse et pour la fuite. De plus, le grand accroissement du tonnage ou de la vitesse, ou des deux ensemble, est cause qu'il s'en consomme beaucoup plus qu'autrefois. Un belligérant, qui peut obtenir un plein subside de charbon dans les ports neutres, y gagne un énorme avantage. Le neutre peut vouloir accorder de semblables secours à l'autre partie, mais ses besoins peuvent ne pas être si grands et, par conséquent, l'assistance donnée peut n'être pas si effective. De plus, il est de l'essence de la neutralité de ne donner aucun aide à l'un des belligérants, et ce n'est pas du tout la même chose que de les aider également (1) » A la Haye, le 4 octobre 1907, M. Tsudzuki, délégué du Japon, surenchérit : « Il paraît clair que le charbon, étant indispensable aux navires de guerre pour agir comme unités de combat, a une valeur stratégique ; que l'approvisionnement en charbon est un acte qui appartient

(1) Lawrence, *War and neutrality in the Far East*, 2^e édition, 1904, p. 125 et suiv.

à la récupération des forces perdues; qu'en conséquence, le fait de se servir des ports neutres comme de « bases de charbon », n'est qu'une des modalités de s'en servir comme « bases stratégiques. » Enfin, les partisans du refus total ne manquent pas de faire valoir encore cet argument. Lorsque le charbonnage a lieu sous l'abri de la neutralité, le neutre enlève au belligérant adverse le moyen qu'il aurait d'empêcher ce ravitaillement, si ce ravitaillement s'opérait en pleine mer (1). Le concours du neutre, grâce auquel le belligérant récupère sa force de combat, est flagrant et contraire d'une manière absolue à la notion de la neutralité (2).

★★

Parmi les arguments invoqués à l'appui de la thèse libérale, les uns s'ingénient à présenter le système précédent comme non fondé en droit; les autres rejettent les tendances nouvelles comme ayant, — dans l'état actuel de la technique navale, — des conséquences d'utilité douteuses pour les unes, compromettantes et dangereuses pour les autres, antipacifiques pour toutes.

1. — Toute l'apparence juridique de la théorie du refus de combustible aux belligérants dans les eaux neutres réside, dit-on, dans la confusion volontaire que ses partisans font, de deux choses fort différentes : les *conditions de la navigation* et les *conditions de la guerre*. Le combustible

(1) V. *infra*, chap. sur la Conférence de la Haye.

(2) Il ne faut pas non plus oublier que les soutes d'un navire de guerre, remplies de houille, augmentent sa puissance défensive en limitant considérablement les explosifs d'obus (V. *supra*, p. 16.)

Enfin, on pourrait, par un raisonnement analogique, invoquer en faveur de la thèse prohibitionniste l'argument émis par M. Dupuis en faveur de la thèse restrictive (V. *supra*, p. 158.)

n'est qu'une condition de navigation. Depuis quand, en effet, un navire combat-il avec son charbon ? « Sans doute, l'épuisement du charbon peut rendre inutile le non épuisement des munitions ; mais, un navire qui n'a plus de charbon, s'il ne peut plus attaquer, peut encore se défendre, tandis qu'un navire qui n'a que du charbon, mais plus de munitions, peut fuir, il ne peut pas se battre » (1). Assimiler le combustible aux armes et aux munitions est donc une assimilation excessive. Avec un tel raisonnement on justifierait un refus général de toutes choses aux belligérants, jusqu'aux vivres et à l'eau douce nécessaires à la vie des équipages, et l'on aboutirait naturellement à interdire aux vaisseaux ennemis tout séjour dans les eaux neutres. Au contraire, il faut assimiler la fourniture de charbon ou de combustible, indispensable à la navigation moderne, aux fournitures de mâts et de toile à voile, faites aux marines de jadis, et dont on ne trouve la légitimité contestée chez aucun des anciens auteurs (2).

D'ailleurs, n'y a-t-il pas un illogisme frappant, lorsque toute la doctrine, même en Angleterre, s'accorde à permettre aux navires belligérants de recevoir en eaux neutres les matériaux nécessaires aux réparations portant sur les parties non militaires, c'est-à-dire aux réparations qui concernent leur pouvoir de marche et la sécurité de leur navigation (hélice, machine, chaudière, gouvernail, etc.), de leur défendre d'embarquer le charbon sans lequel l'achèvement de ces réparations devient inutile ? Il se peut évidemment que, par suite de la diversité des conditions géographiques et des besoins respectifs des deux belligérants,

(1) Cf. de Lapradelle, *op. cit.*, p. 415.

(2) Azuni, *Droit maritime de l'Europe*, t. II, p. 415.

l'un soit à même de faire un usage plus grand de son droit de ravitaillement dans les ports neutres que son adversaire, mais, en laissant même de côté que des compensations finissent presque toujours par s'établir, lorsque tous les neutres, en même temps, acceptent les mêmes règles, — il n'y aurait plus de droit de la neutralité si les neutres devaient modifier leur conduite avec les circonstances spéciales à chaque guerre (1). Enfin, si le devoir d'abstention est le caractère essentiel de la neutralité, il faut se garder de confondre l'obligation à laquelle est astreint l'Etat neutre et celle à laquelle l'Etat neutre est forcé d'astreindre ses sujets. Dans un cas, il s'agit de ne pas *faire*, dans l'autre, de ne pas *laisser faire* quelque chose. Aussi, s'il est effectivement interdit à l'Etat neutre de livrer au belligérant le combustible qui se trouve déposé dans les entrepôts de la marine nationale, quelle raison invoquer pour réitérer cette interdiction à l'égard des usines ou magasins de l'industrie privée ?

Certes, la livraison des armes est complètement prohibée en eaux neutres et l'on serait tenté de faire pour le charbon, par exemple, un raisonnement par analogie. Mais, ne serait-ce pas faire là preuve d'une mauvaise foi manifeste, en oubliant trop vite que les armes sont *per se* contrebande de guerre et que le charbon ne l'est pas. « Les armes ne sont chargées que pour la bataille. Le charbon l'est pour un but incertain ». Et, le neutre n'a pas à supposer, dit M. de Lapradelle, — que le belligérant se serve du charbon, qu'il vient de prendre, pour aller droit à l'ennemi (2).

La thèse du refus total invoque un argument final, selon

(1) En ce sens de Lapradelle, *op. cit.*, p. 553.

(2) De Lapradelle, *idem*, p. 556.

lequel, lorsque le charbonnage a lieu sous l'abri de la neutralité, au lieu d'être effectué en pleine mer, le belligérant adverse perd toute possibilité de l'empêcher. Il est nécessaire, pour que cette thèse reste avec elle-même entièrement logique, qu'elle refuse en ports et eaux neutres, à la fois les livraisons directes de combustible et celles qui ont lieu par transbordement, à l'aide de navires, de charbonniers par exemple, envoyés en ces eaux et ports. Mais alors, la raison invoquée se retournera contre ses adeptes eux-mêmes. Le refus du neutre, au lieu de nuire, profitera cette fois-ci à l'adversaire du belligérant, en suppléant à l'absence ou à l'insuffisance de ses croiseurs, expédiés à la recherche de la contrebande de guerre, et, par conséquent, c'est encore à l'imperfection de la neutralité qu'on arrive.

Quoi qu'il en soit, il existe une raison juridique, décisive, qui rend impossible d'admettre la théorie de M. Lawrence. Le combustible étant devenu de nos jours l'unique instrument de propulsion des marines de guerre, l'interdiction de sa fourniture en eaux neutres équivaldrait, pour la grande majorité des nations maritimes, à leur enlever : 1° tout bénéfice à l'existence du principe universellement reconnu de la liberté des mers, en obstruant l'usage de sa principale conséquence, la liberté de navigation ; 2° la jouissance de leur droit sacré de défense et de conservation, de leur droit de guerre, dans les circonstances au moins où la guerre maritime se présenterait comme la seule efficace. Le droit de guerre confirme ici l'existence du droit à une navigation libre et celui-ci implique le droit au combustible. Par conséquent, toute mesure, qui est de nature à porter atteinte à ce dernier, doit être énergiquement rejetée. C'est à une idée sensiblement identique qu'obéit M. de Lapradelle, lorsqu'il dit avec autant d'élégance que de

force : « La faculté de relâcher dans les ports neutres et celle de prendre du charbon, ... dans l'état actuel de la navigation, ... sont les conditions mêmes de l'usage normal de la mer. L'un des belligérants se plaint-il que l'autre puisse venir l'attaquer par mer, en relâchant et en charbonnant dans les ports neutres ? Autant se plaindre que, la terre les séparant, la mer ait comblé la distance, car la mer ne se conçoit pas sans les facultés naturelles à la navigation, et les conditions de la navigation ne se conçoivent pas autrement qu'avec les progrès de l'invention contemporaine. »

★★

Prise dans son ensemble, cette argumentation est des plus plausibles. Malheureusement, son point de départ infiniment subtil jette la perplexité dans les esprits et, en donnant libre cours aux distinctions excessives, peut, croyons-nous, attirer en outre les commentaires et la réplique de ses adversaires sur ses parties le mieux échafaudées. La question de savoir si les armes et les munitions sont d'une utilité plus grande pour un navire de guerre que son combustible, est de celles qui laissent la porte ouverte aux discussions éloquentes mais stériles. Les conditions de la navigation et les conditions de la guerre sont les éléments constitutifs de la valeur des engins de lutte sur mer. Ce sont deux éléments inséparables, car toute amélioration apportée à l'un d'entre eux augmente solidairement la force de l'ensemble, c'est-à-dire la force du navire de guerre en tant qu'unité de combat (1). C'est l'invention nouvelle dans *l'art de la navigation* qui a engendré le nouveau *type militaire* du sous-marin, exemple, à ce

(1) V. *suprà*, p. 225, note 2.

point de vue, frappant. Si l'on suppose, de plus, un sous-marin belligérant de construction défectueuse, se réfugiant dans un port neutre, admettra-t-on comme conforme à la neutralité qu'il y puisse entreprendre des réparations, après que les ingénieurs de l'Etat neutre lui auront *fourni* le secret et les plans d'une meilleure navigation sous-marine ?

On dit que l'assimilation du combustible aux armes et aux munitions est excessive. Soit, mais, d'autre part, l'identité entre la fourniture des vivres et de l'eau douce, nécessaires à la vie de l'équipage, et la fourniture du charbon, nécessaire à la vie du navire, est-elle parfaite ? C'est un principe essentiel du droit des gens, qu'il faut exclure les rigueurs inutiles, dans les rapports entre belligérants. Ce principe doit être observé *d'une manière encore plus stricte* lorsqu'il s'agit des rapports des belligérants avec les neutres, car toute règle contraire serait forcément illogique. Or, parer, sous la menace de l'internement, au refus de vivres et d'eau douce dans les eaux neutres, est pour un navire de guerre une chose matériellement beaucoup plus aisée, que de parer à l'insuffisante capacité de ses soutes de charbon. Les conserves alimentaires tiennent moins de place que les réserves de houille et s'usent incomparablement moins vite qu'elles. De même, si la science s'est ingéninée, depuis quelques temps déjà, à fabriquer à bord de l'eau potable, elle n'a trouvé encore, quant au réapprovisionnement de combustible en pleine mer, que le système du *temperley* et d'autres aux imperfections similaires. Le jour où ces imperfections disparaîtront, ou bien le jour où, avec ses soutes remplies au départ, le navire de guerre aura réussi à tripler ou quadrupler son rayon d'action actuel, la controverse qui nous occupe aura perdu les trois

quarts de sa raison d'être. L'interdiction du ravitaillement appliqué aux vivres augmente par conséquent les privations individuelles plus qu'elle n'augmente l'impuissance du navire. L'interdiction du ravitaillement en combustible porte, au contraire, un coup presque mortel à la marine de l'Etat dénué de stations navales et de dépôts de charbon en nombre suffisant. Enfin, n'avons-nous pas signalé plus haut (1) que des tendances nettement restrictives se sont manifestées déjà, en ce qui concerne les vivres et l'eau douce, lors de la guerre hispano-américaine, dans les déclarations de neutralité de plus d'un pays ? Ces tendances ne peuvent nullement corroborer la théorie libérale sur la fourniture du combustible. Au contraire.

De même, avec des raisonnements fondés sur des distinctions subtiles, on peut plaider l'incompatibilité d'un système unique, régissant des fournitures qui se trouvent dans des conditions de fait fort différentes. Partant de cette idée exacte que la gravité de l'aide rendue est en proportion directe de l'incapacité de l'obligé, on peut arriver à légitimer la livraison des moyens pour la réparation d'un gouvernail ou d'une chaudière et condamner celle du charbon. Qu'on ne vienne pas dire que ce qui importe en droit, c'est la *nature*, non l'*importance* du service rendu. Ce serait vouloir jouer sur les mots. Ce qu'il importe avant tout pour un belligérant, — les lois de la neutralité ont pour objet de protéger ses intérêts comme elles doivent à la fois protéger ceux des neutres, — c'est que son adversaire ne puisse pas faire avec le concours du neutre, un acte qui se tournera contre lui et qu'il n'est pas en mesure d'accomplir abandonné à lui-même. Si vous refusez un gouvernail ou une hélice

(1) V. *suprà*, p. 163.

aujourd'hui au navire belligérant en port neutre, de même que vous auriez pu lui refuser autrefois un mât pour sa voilure, il n'y a pas de raison irréductible qui l'empêche d'en prendre deux, en quittant son port d'attache ; au contraire, s'il lui faut quatre mille tonnes de combustible pour atteindre le théâtre des opérations, et que ses soutes n'en peuvent contenir que la moitié, si vous ne lui accordez pas le complément en cours de route, il aura des chances de n'y arriver jamais. Ce fait n'est-il pas suffisant pour dissiper les doutes sur la nature exacte du service rendu ? Quant à l'argument, tiré de l'exemple de la fourniture de la toile à voile à la marine de jadis, ne peut-on pas faire remarquer aussi, qu'aujourd'hui comme alors, la mer restant une donnée invariable, c'est précisément la nature du service rendu qui a changé. Dans le passé, il portait sur l'élément simplement accessoire de la propulsion du navire, actuellement il porte, au contraire, sur l'élément principal de cette propulsion, la nécessité du vent agent naturel étant superflue.

On peut avec beaucoup de raison reprocher à M. Lawrence d'avoir dit, qu'en adoptant un système libéral de ravitaillement, « le neutre peut vouloir accorder de pareils secours à l'autre partie, mais ses besoins peuvent n'être pas si grands et, par conséquent, l'assistance peut n'être pas toujours aussi effective », car, peu importe l'inefficacité de l'impartialité d'une mesure, lorsqu'elle est indépendante de la volonté du neutre. Il s'agit de savoir si la fourniture a un caractère hostile et non pas si elle est plus utile à un belligérant qu'à l'autre. Cependant, si l'observation de M. Lawrence ne vaut rien comme argument en faveur de la thèse qu'il soutient, il ne faut pas oublier que c'est la non jouissance presque absolue pour l'un des belligérants, et la jouissance excessive pour l'autre, du secours neutre, qui

a contribué le plus à mettre en lumière la gravité de ce secours envisagé en lui-même.

La thèse libérale, pour déterminer les obligations de l'Etat neutre, fait encore la distinction entre la notion du « faire » et celle du « laisser faire ». Mais cette distinction, venant s'appliquer au combustible, après la distinction initiale des conditions de la navigation et des conditions de la guerre, n'est-elle pas purement tautologique ? S'il est difficile de concevoir ces deux conditions autrement que sous la forme de deux éléments inséparables, constitutifs de la force de combat d'un navire, on ne peut saisir, dans la nécessité de la distinction finale, une raison nouvelle qui empêche de mettre les armes, les munitions, le charbon et autres combustibles également au même niveau. La dernière distinction suppose la non contestation de la première. Elle ne la corrobore pas. Et, M. de Lapradelle lui-même se sent obligé, pour défendre les livraisons de houille faites par les ressortissants de l'Etat neutre, de revenir à la charge, en affirmant une fois de plus : « Les armes ne peuvent s'employer qu'à la bataille et le charbon ne s'emploie qu'au voyage. » Il dit évidemment aussi que « les armes sont, *per se*, contrebande de guerre et que le charbon ne l'est pas. » Mais cet argument encore ne peut pas porter très juste. En effet, tout d'abord, il n'exprime que l'opinion d'une partie de la doctrine, mettons la plus grande partie de la doctrine, et au triomphe de laquelle, nous ne saurions souscrire, d'ailleurs, que de tout cœur. Mais il est inexact, nous le verrons plus loin (1), de prétendre, comme l'a prétendu M. Gaborit, que personne ne veut considérer le char-

(1) V. chap. sur la contrebande de guerre.

bon comme contrebande de guerre absolue (1). D'excellents esprits ont soutenu formellement le contraire, parmi lesquels nous n'oublierons pas, pour notre part, notre respecté et regretté maître M. Funck Brentano (2). De même, l'évolution de la pratique des Etats a été complètement défavorable à la thèse libérale. D'ailleurs, la doctrine et la pratique seraient-elles unanimes pour reconnaître comme un principe inébranlable que les armes sont, *per se*, contrebande de guerre, tandis que le charbon ne l'est pas, qu'est-ce que cela prouverait ? Si l'on avait acquis la certitude de la règle que la fourniture de combustible en eaux neutres reste entièrement libre, on pourrait facilement l'étendre de la fourniture à la contrebande de guerre ; mais la réciproque n'est pas vraie. Car, pour emprunter à M. de Lapradelle la propre forme de son argumentation (3) l'*à fortiori*, qui permettrait de raisonner de la fourniture à la contrebande de guerre, ne se trouverait plus de la contrebande à la fourniture. C'est précisément pourquoi M. Lawrence, malgré quelques inexplicables hésitations au début, a pu présenter son système du refus total de charbon aux belligérants dans les eaux neutres, comme nullement en contradiction avec les intérêts de son pays à la liberté du commerce de la houille destinée aux usages ordinaires de la vie (4). Il ne serait même pas impossible de concevoir

(1) Gaborit, 319.

(2) Th. Funck Brentano, *R. D. I. P.*, 1894, p. 329.

(3) « Sans doute, si nous avons acquis la certitude de cette règle (défense de fourniture dans les eaux neutres par les particuliers) pour le charbon, nous pourrions aisément l'étendre du charbon aux armes, mais la réciproque n'est pas vraie. Car l'*à fortiori* qui nous permettrait de raisonner du charbon aux armes ne se retrouverait plus des armes au charbon. » (De Lapradelle, *op. cit.*, p. 556).

(4) Ouvrage cité, préface, p. 7.

un système selon lequel, — devant les difficultés que rencontre un croiseur ennemi à déterminer sans ambiguïté la destination du combustible, découvert à bord d'un navire neutre, — on proclamerait, en même temps et d'une manière absolue, la non saisissabilité du combustible en pleine mer et le refus de ce même combustible aux combattants, en eaux neutres. Au contraire, il semblerait tout à fait paradoxal de sanctionner la conduite d'un pays qui, comme la Russie, dans sa récente guerre, après avoir inséré la houille et autres combustibles dans la liste des objets de contrebande absolue, viendrait réclamer aux ports neutres le ravitaillement en charbon de ses escadres, dans la mesure la plus large possible, et faire aux eaux amies l'appel le plus pressant qu'un belligérant leur ait jamais fait.

Si, dans l'hypothèse qui nous occupe, la distinction entre « faire » et « laisser faire » ne mène qu'à remettre plus ou moins en question la distinction entre les « conditions de la navigation » et les « conditions de la guerre » d'un navire, construit et armé en vue d'un combat naval, ne vient-on pas soi-même diminuer sensiblement la valeur de cette dernière distinction, en déclarant un peu imprudemment : « les armes sont chargées pour la bataille ; le charbon l'est pour un but *incertain*. » Parler de but incertain c'est se placer dans le dilemme de reconnaître soit que le charbon « peut » lui aussi être chargé pour la bataille, donc aller au delà de la satisfaction des conditions de la navigation et devenir un facteur hostile condamnable ; soit, à moins de tourner dans un cercle sans issue, que les conditions de la navigation et les conditions de la guerre sont inséparables en fait, et ne doivent pas être séparées en droit. Enfin, l'incertitude sur l'emploi final du combustible, qui doit peser

sur la conscience du neutre pour lui imposer sa livraison, peut tout aussi bien et encore mieux plaider, en faveur de l'abstention complète, la destinée normale d'un navire au cours d'une guerre étant d'aller droit à l'ennemi et non d'entreprendre des croisières paisibles.

Les partisans de la thèse libérale disent que le neutre, en interdisant dans les eaux à la fois les livraisons directes de charbon et celles qui ont lieu par transbordement à l'aide de charbonniers, accomplit la tâche des croiseurs du belligérant adverse, qui pourraient, le cas échéant, être envoyés à la recherche de la contrebande de guerre. La raison est spirituelle, mais exacte, elle prouverait trop. Car si elle était vraie pour le commerce du combustible, elle demeurerait vraie pour celui des armes et des munitions, dont personne ne conteste la légitimité de l'interdiction en eaux neutres.

Reste à examiner le dernier argument à caractère juridique invoqué à l'appui de la thèse libérale. On dit que le refus total de combustible en eaux neutres supprime les conditions mêmes de l'usage normal de la mer et rend la guerre maritime impraticable à un grand nombre d'Etats. Mais cet argument encore, sous sa forme de gravité impressionnante, est-il au fond aussi péremptoire qu'on veut le faire paraître ? Tout d'abord, il est *exagéré* de dire que la thèse de l'interdiction *enlève* l'exercice du droit de guerre sur mer, même lorsqu'on a en vue les puissances les moins favorisées sous le rapport des facilités du ravitaillement en combustible et sous celui du nombre et de l'équipement de leurs dépôts de charbon. Non seulement la perfection de la technique a reculé la nécessité du ravitaillement en augmentant le rayon d'action des navires de guerre modernes d'une manière appréciable (5.-6.000 mil-

les), mais encore le droit international laisse libres les charbonniers neutres d'accompagner les escadres dénuées de ressources et de les ravitailler en pleine mer, où aucun Etat n'exerce de juridiction (1). Il serait donc plus exact de dire que les Etats, qui possèdent sur les mers les plus nombreuses stations de houille, tireront un avantage considérable à l'admission du principe de l'interdiction en question. Mais à quoi cette observation de bon sens servirait-elle? Un pays, qui n'a point de stations sur les mers pour ses navires de guerre, n'a-t-il pas recouru aux armes sous cette condition désavantageuse. Et, un pays qui a la suprématie maritime, n'a-t-il pas calculé cet avantage avant d'ouvrir les hostilités? Accorder aide et assistance aux navires de guerre du premier de ces Etats, ne serait-ce pas alors léser les intérêts du second (2)? Légitimer cette assistance, sous prétexte de sauvegarder l'exercice du droit de guerre, c'est laisser s'infiltrer dans le droit international un principe capable de mettre en échec les lois de la neutralité les plus certaines. Ce serait admettre la violation du territoire neutre, ressusciter l'ancien droit de passage, toutes les fois que deux Etats en conflit sont autrement dans l'impossibilité géographique de s'atteindre (3). M. de Lapradelle, d'au-

(1) En ce sens, Nys., *J. D. I.*, t. 1906, p. 923.

(2) Cf. Nagaoka, *Revue citée*, p. 630.

(3) Un problème attrayant serait de transporter la question dans le domaine de la guerre aérienne. Dans l'hypothèse d'un conflit éclatant entre deux Etats non voisins et dont l'un au moins ne serait pas une puissance maritime, celle-ci apparaîtrait comme l'unique moyen pour chacun d'eux de faire la guerre à l'autre. Devrait-on permettre aux flottilles aériennes l'atterrissage en territoire neutre, dans le but de renouveler leurs réserves d'essence? Avec des arguments à l'instar de l'école libérale, notamment en soutenant la liberté de l'espace au delà d'une certaine hauteur, la réponse affirmative ne ferait plus l'ombre d'un doute.

tre part, nous dit : «... la mer ne se conçoit pas sans les facultés naturelles à la navigation. » Rien de plus juste. Mais est-ce au neutre qu'incombe le devoir de mettre le belligérant à même de profiter des *facultés naturelles à la navigation*, ou bien est-ce plutôt le belligérant, abandonné à ses propres ressources, qui doit subvenir à cette nécessité ? Voilà, selon nous, la question. M. de Lapradelle ajoute : «... et les conditions de la navigation ne se conçoivent pas autrement qu'en rapport avec les progrès de l'invention contemporaine. »

Sans doute encore. Mais faut-il conclure de là que la notion de la neutralité est modifiable à chaque nouvelle invention appliquée aux conditions de la navigation ? Si, par exemple, aujourd'hui, on se trouve d'accord à considérer la restriction de la durée du séjour des navires belligérants en eaux neutres comme conforme au droit de la neutralité (1), un séjour prolongé étant de nature à permettre la conversion de ces eaux en base d'opérations, — et si, demain, une invention nouvelle bouleverse les conditions de la navigation, et rend encore plus nécessaires que pour le ravitaillement en combustible les relâches nombreuses et prolongées, admettra-t-on l'élargissement des devoirs d'abstention des neutres parce que les besoins des Etats belligérants incapables se sont augmentés (2) ?

★★

Jusqu'ici, en discutant les arguments contradictoires des deux thèses en présence, nous avons supposé qu'elles envisageaient toutes deux le ravitaillement en combustible,

(1) V. art. 12 de la XIII^e Convention signée à la Haye, le 18 octobre 1907.

(2) V. plus loin, chap. réservé à la Conférence de la Haye.

dans les eaux neutres, des navires belligérants isolés. Il s'agit maintenant de savoir si la controverse juridique, que nous venons d'examiner, reste tout aussi vive dans l'hypothèse, fort troublante et très spéciale, du ravitaillement d'une flotte entière, qui se dirige sur le théâtre du combat. En d'autres termes, la neutralité oblige-t-elle un gouvernement à édicter en cette circonstance des mesures analogues à celles que le gouverneur de Malte n'a pas hésité de prendre, au cours de la guerre russo-japonaise, à l'égard de la flotte de la Baltique (1) ? Il est évident qu'une telle hypothèse ne peut que corroborer l'argumentation de M. Lawrence en faveur de la thèse générale de l'interdiction. Elle a été même pour lui « l'object lesson » qui l'a mis sur le chemin de la vérité (2). Mais est-elle de nature à infirmer les conclusions de l'école libérale ?

L'école libérale répond à cette question résolument par la négative : jamais pour ses adhérents, la fourniture de combustible ne peut constituer à elle seule une violation de la neutralité ; elle ne peut devenir coupable que si elle fait partie d'un ensemble de faits, permettant d'accuser le neutre d'avoir laissé prendre ses eaux comme base d'opérations navales par le belligérant. Or, en ce qui concerne cet ensemble de faits constitutifs de la base d'opérations, *ce ne sont pas les actes de guerre plus ou moins lointains, mais les actes de guerre rapprochés qui sont considérés*. Si l'acte n'est pas prochain, le territoire n'est pas une base. Si le neutre est éloigné de la première opération militaire, la livraison du combustible même à un groupe de navires reste licite. « Ainsi, dit M. de Lapradelle, à propos du ravitaille-

(1) V. plus haut.

(2) V. Lawrence, *op. cit.*, p. 126.

ment de l'escadre de la Baltique, tel navire fait du charbon à Vigo, qui en fera plus tard à Port-Saïd, à Atchin, tel autre en fait à Tanger, qui en fera plus tard à Dakar, à Lourenço-Marquez. Comment, l'Etat du premier port peut-il être responsable d'une opération de guerre subséquente au secours du second, ou le second d'une opération postérieure au secours du troisième. Seule, la dernière prise de charbon pourrait être suspecte, mais uniquement si le neutre avait conscience de servir à un dessein précis, et non pas d'instrument approximatif à quelque incertaine rencontre. Pour qu'on puisse parler de base d'opération, il faut qu'il y ait *précision du dessein et proximité de l'exécution.* »

Pour notre part, nous croyons qu'on peut hésiter à accepter le raisonnement de M. de Lapradelle, même en restant hostile à l'ensemble de la thèse de M. Lawrence et en repoussant l'idée que toute fourniture de combustible en eaux neutres est illicite par elle-même. En effet, prenons l'exemple suivant qui rendra notre pensée plus claire. Considérons une escadre dénuée, comme la flotte russe, de toutes ressources propres, et envoyée sur le théâtre des opérations. Supposons au nombre de dix, par exemple, les Etats neutres, échelonnés le long de la route et dont les ports sont en mesure de parer à l'épuisement de ses soutes de charbon. Supposons encore, comme pour la flotte de la Baltique, le but de son voyage ouvertement déclaré et connu par tout le monde. Avec le raisonnement de M. de Lapradelle, on dira : « La fourniture du neutre n° 10, — très proche du lieu du combat, — doit être interdite, car elle transforme ses eaux en base d'opérations, en permettant à l'escadre ravitaillée de courir directement sus à son ennemie. Les deux conditions de la précision du dessein et de la proximité de l'exécution existent à la fois. Au contraire, les

fournitures du neutre n° 9 doivent être libres, car elles sont subordonnées au secours du n° 10, *a fortiori* celles des neutres n°s 1, 2, 3, etc. Cependant, tel étant l'état du droit, le belligérant, qui n'hésite pas à expédier ses vaisseaux sur le théâtre de la guerre, fournit la preuve indubitable qu'il est en mesure, avec les fournitures du n° 9 d'atteindre et de battre son rival. Evidemment l'Etat n° 9, en fournissant le combustible, n'a pas à s'occuper de ce détail, car il est couvert par son éloignement du lieu du combat. Aussi, n'est-ce pas là que nous voulons en venir. Mais ce qu'il faut observer, c'est que, par ce fait, aucun des neutres, du n° 1 au n° 9, ne pourra se méprendre que la règle juridique, qui immobilise le n° 10 est insuffisante et qu'il *coopère* au succès final de l'entreprise de l'Etat belligérant. Alors, comment ne pas hésiter à adopter un principe de liberté appliqué même aux ravitaillements, dans l'hypothèse qui nous occupe, c'est-à-dire un principe qui aura pour résultat final, tout en associant sciemment les Etats neutres contre les intérêts de l'adversaire de l'Etat belligérant, à rendre non avenue la demande de réparation pécuniaire de celui-ci contre chacun des neutres *solidairement* responsables de ses échecs militaires éventuels (1) ?

D'ailleurs le *nombre* des navires composant l'escadre belligérante n'est qu'une circonstance aggravante du délit commis par chacun des Etats neutres. Même un simple navire isolé, dirigé sur le théâtre des opérations, en s'adressant successivement aux ports des susdits Etats, peut arriver à un résultat équivalent à celui de la conversion du ter-

(1) En vertu des principes régissant les obligations solidaires, chaque débiteur peut être poursuivi pour le tout. Le belligérant lésé n'aurait-il pas le droit de réclamer à chaque neutre la réparation intégrale du préjudice que la coopération de tous les neutres lui a causé ?

ritoire neutre en base hostile (1). C'est la nature *certaine* et *permanente* de la détresse encourue par le navire ravitaillé, indépendamment de la simultanéité du ravitaillement de plusieurs unités de combat par le même neutre, qui peut constituer déjà, croyons-nous, l'élément essentiel du délit de ravitaillement. Car, y a-t-il vraiment une comparaison possible entre la situation d'un navire qui, au cours d'une guerre, se réfugie dans un port neutre par suite d'une détresse *accidentelle*, pour demander du combustible, et la situation d'un navire belligérant qui, dénué de toute ressource propre, s'arrête en cours de route dans tous les ports neutres pour compléter à chaque arrêt ses approvisionnements et remplir, sans cesse, ses soutes de combustible? Or, si ces deux situations sont complètement différentes, y-a-t-il vraiment un grand illogisme, même si l'on admet le bien fondé en principe de la thèse libérale, à soutenir, lorsqu'il s'agit *a fortiori* d'une flotte entière envoyée au combat, que le neutre est obligé de prendre, à l'égard de cette flotte, nécessairement des mesures de rigueur?

* *

2. — De ce que nous venons de dire, nous croyons, pour notre très modeste part, pouvoir tirer la conclusion que la théorie de l'interdiction totale du combustible aux belligérants dans les eaux neutres, semble occuper une position juridique plus forte que celle que l'école libérale tient à lui accorder. Cependant, il convient de se rappeler que l'école libérale ne se borne pas seulement à présenter la nouvelle doctrine anglo-japonaise comme antijuridique, mais qu'elle accumule aussi contre elle, des arguments d'or-

(1) Comparer Dupuis, § 331, p. 460.

dre pratique et utilitaire. Or, à ce point de vue, dont il serait puéril de méconnaître l'importance en matière internationale, il devient difficile de contester que les obstacles, que rencontre la réalisation des idées de M. Lawrence, sont des plus sérieux. En effet, tout d'abord, nous doutons que l'adoption de la règle de la prohibition totale puisse « exaucer l'universel désir de restreindre l'ère de la guerre » (1).

Au contraire, elle serait plutôt de nature à troubler la paix du monde, en poussant les puissances maritimes à remédier à l'insuffisance de leurs stations navales ou de leurs dépôts de charbon, par des expéditions coloniales et des guerres de conquêtes (2).

Ensuite, il va sans dire que cette règle ne saurait être utile à aucun Etat, qu'à la condition d'être acceptée par tous les autres ; sans cela, l'Etat qui y aurait adhéré unilatéralement, compromettrait sans raison son commerce neutre et n'en tirerait aucun profit comme belligérant (3). Enfin, quelles sont les puissances, conscientes de leurs intérêts coloniaux et maritimes, qui consentiraient à ériger l'interdiction du ravitaillement en combustible dans les eaux neutres, même fondée juridiquement, en un principe général du droit des gens ? Il faut envisager la question sous son double aspect. En tant que *belligérants*, ne peuvent souscrire à ce principe que : 1° Les pays qui jouissent au point de vue du ravitaillement en combustible d'une entière indépendance, c'est-à-dire ceux qui sont riches en houillères (ou en terrains pétrolifères) et qui possèdent à la fois des points d'appui éparpillés sur les principales

(1) Lawrence, *op. cit.*, p. 130.

(2) En ce sens, de Lapradelle, p. 562.

(3) V. raisonnement de Lawrence pour l'Angleterre, p. 130.

routes du globe et des flottes de charbonniers nationales. Or, seule l'Angleterre remplit d'une manière parfaite ces deux conditions. 2° Les pays abrités par leur éloignement, plus ou moins relatif, ou par leur isolement, des attaques de leurs ennemis éventuels, tels : le Japon, les Etats-Unis, la Chine, toute l'Amérique du Sud, dans un conflit avec la vieille Europe.

En tant que *neutre*, aucun pays ne peut être favorable à un principe restrictif, à *fortiori* à un principe de refus total de combustible :

1° Aucun pays n'a intérêt à restreindre dans ses ports le commerce de ses ressortissants et juste au moment où ceux-ci sont en mesure de réaliser les gains les plus considérables. [Même celui qui n'est pas producteur de houille ou de pétrole n'est pas intéressé à une telle mesure, car, pour subvenir aux besoins des flottes belligérantes, il s'approvisionnera du dehors en conséquence].

2° Aucun neutre n'a intérêt à augmenter sa responsabilité internationale, en augmentant les difficultés de la surveillance dans ses eaux territoriales, car si le commerce du combustible est prohibé dans les eaux neutres, à l'instar du commerce des armes, le neutre devra empêcher en même temps les approvisionnements directs des belligérants et ceux qui ont lieu par des charbonniers, quelle que soit la nationalité de ces charbonniers (1).

3° Si le neutre est un pays grand exportateur de houille ou de pétrole et si ses transports ne sont pas protégés en

(1) M. de Lapradelle va même jusqu'à dire que le neutre devra, avec la théorie de M. Lawrence, empêcher le charbonnage de se préparer dans les eaux territoriales, par exemple, charbonniers envoyés d'un port neutre dans la haute mer proche (*op. cit.*, Rev., p. 564).

pleine mer par un principe de non saisissabilité du combustible, il augmentera l'intérêt du belligérant à leur capture. Bien qu'il n'y ait aucune nécessité juridique à considérer le combustible contrebande de guerre *per se*, parce qu'il est légalement refusé en eaux neutres, nous ne pouvons pas contester qu'il est très *naturel*, comme l'a dit M. de Lapradelle, « lorsque les neutres sont durs aux belligérants, que les belligérants soient à leur tour durs aux neutres (1). »

Or, parmi les neutres les plus atteints dans leurs intérêts par l'introduction éventuelle de la règle du refus total du combustible dans la pratique internationale, il faut ranger en tête, pour les motifs que nous venons d'indiquer, les deux grandes productrices et exportatrices de houille et de combustible : l'Angleterre et les Etats-Unis. Ces deux nations viendraient donc perdre du coup, comme neutres, des avantages équivalents à ceux qu'elles pourraient gagner, comme belligérantes. En observant même que normalement le nombre des guerres, auxquelles on assiste, est supérieur au nombre de celles auxquelles on prend part, l'adoption de la mesure nouvelle est de nature à porter à ces deux pays plus de préjudice que de profit.

Ainsi, sauf quelques réserves pour le Japon et la Chine, ni l'Angleterre principale intéressée, ni les Etats-Unis n'ont une raison décisive pour changer leur politique traditionnelle. Au contraire, tout contribue à présenter la doctrine de la prohibition totale comme un danger menaçant la puissance des autres Etats maritimes. C'est cette constatation capitale qui porte à la récente doctrine anglaise un coup insurmontable et qui atténue, dans une très large

(1) De Lapradelle, *op. cit.*, p. 563.

mesure, la faiblesse des arguments juridiques que ses adversaires ont soulevés contre elle. La question de la fourniture du combustible quitte alors rapidement le domaine du droit, pour tomber sur le terrain politique, où les contradicteurs de M. Lawrence sont conscients d'être quasi imbattables. Cette transposition n'est pas pour eux simplement une manœuvre habile. Elle est en rigoureuse conformité avec l'obligation naturelle de l'écrivain internationaliste de rechercher, dans toute théorie de sa compétence, en fin de compte son utilité.

Etant donnée la relativité des choses humaines, a écrit dernièrement M. Gabriel Hanotaux, qu'est le droit parmi nous si ce n'est le consentement (1) ?

En matière internationale plus qu'ailleurs, il devient téméraire de déclarer « juste » ce qui n'a aucune chance de concilier ni l'ensemble, ni même la majorité des intérêts.

II

L'école libérale s'est ingéniée jusqu'ici à réunir toutes les raisons qui rendent la théorie de l'interdiction absolue inacceptable. Il lui reste maintenant à se justifier elle-même, car aucune de celles qu'elle vient de présenter, ne semble suffisante à cet effet. Elle a pu combattre avec succès une opinion à la fois nouvelle et extrême, en étant certaine, à l'avance, de trouver avec elle toutes les traditions et le plus grand nombre d'intérêts. Mais sa tâche devient particulièrement ingrate, lorsqu'il s'agit de mettre en relief sa propre valeur, car, forcément, une partie de ses anciens atouts se retourne contre elle. Si la théorie de M. Lawrence

(1) V. *Le Journal* du 2 juin 1908.

est excessive dans un sens, une théorie, qui vient se placer au pôle opposé, peut le devenir dans l'autre.

De quelle manière, en effet, doit-on concevoir un système de « liberté complète » venant trancher le problème qui nous occupe ?

On peut comprendre, tout d'abord, par là une théorie qui, repoussant toute réglementation spéciale de la question du combustible, laisserait le neutre se mouvoir à son aise entre les principes généraux du droit de la neutralité. En d'autres termes, ce serait un système qui, après avoir proclamé le droit du *neutre* à accorder du combustible, le laisserait entièrement libre d'en user à sa guise, sous l'unique réserve de se conformer aux devoirs généraux de tout Etat neutre, tels les devoirs de rester impartial et de s'opposer à la prise de ses eaux comme base d'opérations (1). En aucune façon, il ne saurait conduire au « droit au combustible » pour le belligérant, car il aboutirait autrement à porter une atteinte directe au droit de souveraineté des Etats neutres.

Cependant, ainsi compris, ce système serait loin de répondre au but même de la doctrine libérale. Il faudrait en outre, — et ici le système devient tout à fait excessif, — pour que l'adoption du principe libéral puisse avoir toute sa portée, que la fourniture du combustible, sans limita-

(1) Un tel système équivaldrait au système qui a régi la pratique internationale avant 1862 et auquel sont restées jusqu'à aujourd'hui fidèles les puissances les plus libérales en matière d'asile.

(2) Nous savons qu'en vertu de son droit de souveraineté, un neutre peut aller jusqu'à fermer ses ports aux belligérants (sauf le cas de détresse). V. plus haut la conduite de la Suède, de la Norwège, du Danemarck dans les récentes guerres. V. aussi, en ce sens, une proposition de la délégation japonaise à la dernière Conférence de la Haye, *infra*, p. 372.

tion, fût inscrite en même temps parmi les dispositions d'ordre législatif ou dans les déclarations de neutralité de toutes les puissances maritimes. C'est à ce moment seulement, que les facultés de navigation des belligérants de faibles ressources, se trouveraient assurées. Jusqu'alors, au contraire, ces facultés pourront être compromises par les intérêts de circonstance de chaque neutre qui pourra, malgré la proclamation du principe de liberté, modifier son attitude à l'égard des belligérants, selon les aspects de chaque guerre, tout comme auparavant.

Il est clair que l'admission, même pure et simple, du principe de la liberté du ravitaillement en combustible comme un principe du droit des gens, sera loin d'être dénuée de toute utilité, car elle couvrira complètement la responsabilité des neutres, qui auront fourni de la houille et du pétrole aux belligérants dans leurs ports et eaux territoriales, et rendra, de ce chef, irrecevables toutes les demandes en indemnité. Mais ce pas en avant reste de faible importance par rapport au terrain entier à acquérir.

On voit par conséquent que, tandis que le principe d'interdiction absolue, en tant que principe du droit international, oblige le neutre à refuser tout combustible au belligérant, le principe de la liberté complète l'immunise, quelle que soit la quantité qu'il lui accorde, mais ne l'oblige à rien du tout. Pour l'obliger à la fourniture tant désirée, le droit de la neutralité demeure impuissant. Il faut faire appel aux traités, à une grande convention internationale. Mais, autour du tapis vert, comment accorder tant d'intérêts contradictoires ?

Comment décider ceux, dont le vœu le plus ardent est que le monde entier refuse aux belligérants le combustible, à offrir à tout belligérant, d'une manière illimitée, leur

propre concours, alors que justement leur concours serait en la matière le plus grand et le plus décisif ? Prenons, par exemple, la Grande-Bretagne. Quel intérêt a-t-elle à acquiescer à la règle : « Il sera accordé à tout navire belligérant, dans un port neutre, le combustible nécessaire à sa route » ? Avec cette règle, belligérante, elle gagne peu au concours des neutres ; neutre, elle perd, au contraire, tout moyen de paralyser les mouvements du belligérant peu sympathique, du moins lorsque les circonstances lui permettent de le faire en restant ostensiblement impartiale. L'Angleterre n'a donc pas de raison pour se départir de son intransigeance et pour ne pas se réserver le droit de refuser aux belligérants du combustible. Certes, sa presse et sa doctrine ne peuvent plus désormais incriminer les fournitures les plus considérables dans les ports des autres neutres, puisque, par hypothèse, l'école libérale est parvenue à faire accepter le principe de la liberté complète du ravitaillement, comme un axiome du droit des gens, même par l'Angleterre. Mais il ne faut pas perdre de vue que le belligérant, traqué par l'hostilité britannique, verra corrélativement disparaître, par l'adoption unanime de ce principe, la possibilité de s'en venger. Il devra laisser libre le commerce de la houille anglaise, puisqu'un principe, qui immuniserait complètement la fourniture du combustible, devrait, pour être logique, immuniser en proportion la contrebande de guerre (1).

Quoi qu'il en soit, le point certain est que, si la doctrine libérale parvient à convaincre l'Angleterre, les Etats-Unis, le Japon et d'autres encore, que la fourniture sans limitation du combustible en ports neutres n'est pas contraire à

(1) V. *supra*, p. 233.

la neutralité, elle manque de tout argument, d'ordre juridique, pour amener ces mêmes Etats à déclarer qu'ils accorderont à l'avenir aux belligérants le combustible nécessaire à leur navigation. Chacun de ces Etats demeurera libre de prendre à ce sujet, dans sa législation interne ou dans ses déclarations de neutralité, les mesures qu'il voudra.

Pour sauvegarder leur puissance navale et leurs intérêts maritimes, compromis en cas de guerre par l'insuffisance de leurs points d'appui, il resterait bien aux autres Etats la possibilité de s'engager par une convention plus restreinte à se permettre mutuellement, dans leurs eaux devenues neutres, le ravitaillement en combustible. Par cet échange de bons procédés, les ressources de chacun en cas de guerre se trouveront sensiblement accrues. Cependant, à côté de ce groupe ainsi formé, se dressera le groupe des puissances qui ont des intérêts contraires en la matière, et auquel viendront probablement se joindre un certain nombre de petites puissances coloniales, telles : l'Espagne, le Portugal, la Hollande, peut-être d'autres encore, qui se trouvent sous la sphère d'influence de l'Angleterre. Reste donc à savoir si les grandes puissances maritimes : France, Allemagne, Italie, Russie, Autriche-Hongrie, formeront de l'ensemble de leurs points d'appui un stock suffisant pour se prémunir dans toute guerre contre les besoins de chacune d'elles en combustible. Même dans l'affirmative, il n'en sera pas moins vrai que, malgré la reconnaissance unanime de la liberté des fournitures de houille dans les eaux neutres, les puissances mondiales, selon qu'elles consentiront ou non à faire usage de leurs droits à cet égard, se diviseront, le jour où elles seront neutres, en deux groupes, dont la dissidence quant à leur pratique respective, portera préjudice à

l'esprit d'unité et de paix, qui doit régner dans les relations internationales. Cette dissidence risquera de remettre en cause, à brève échéance, la légitimité du principe même de la liberté complète, probablement déjà fort laborieusement acquis. ,

Aussi, à la suite de toutes ces constatations, une question se posera devant les défenseurs les plus ardents de la cause des puissances maritimes, dénuées, au point de vue du ravitaillement en combustible, de nombreuses ressources, c'est celle de savoir, s'il ne vaudrait pas mieux, dans l'intérêt même de ces Etats, abandonner le soutien du système de « la liberté complète », pour se remettre à la recherche d'un système moins catégorique, moins juridique, mais plus susceptible de rallier dans son application les suffrages de toutes les puissances, contradictoirement intéressées. C'est en se plaçant sur ce terrain transactionnel, que la pensée internationale peut engendrer, indépendamment des enseignements de l'histoire (1), un système mitigé de liberté et de prohibition, un système de fourniture limitée, le système restrictif ou réglementaire.

Résumons nous. Nous nous sommes demandé quelle signification pouvait avoir un système de liberté complète, venant régir le ravitaillement en combustible dans les eaux neutres. Nous avons répondu, qu'à notre sens, un tel système, ne pouvant avoir en vue que les intérêts des pays qui n'ont pas l'indépendance de leurs facultés de navigation, devrait logiquement conduire : 1° à proclamer le droit du neutre de ravitailler, sans limitation, en combustible les na-

(1) Nous disons : « indépendamment des enseignements de l'histoire », car nous savons bien, qu'au point de vue historique, le système réglementaire a été mis en pratique depuis près d'un demi-siècle.

vires du belligérant ; 2° à amener tous les Etats neutres à laisser les belligérants se ravitailler, sans limitation, dans leurs ports. Or, avant de rechercher les arguments de l'école libérale en faveur du premier point, nous avons constaté qu'elle est obligée, pour la réalisation du second, qui est indépendant de la conception de la neutralité (1), à faire appel à des traités ou à une convention générale. Cependant l'adhésion à cette convention générale, exigeant pour certains Etats des sacrifices plus ou moins unilatéraux et menaçant de ce fait de rester chimérique, nous avons constaté, d'autre part, que, logiquement, certains des partisans de l'école libérale peuvent être conduits à mettre, par dessus tout, les nécessités d'une entente générale et à faire des concessions sur l'absolutisme du principe de la liberté complète. L'atteinte à ce principe provoque la scission de doctrine entre les adversaires du système de l'interdiction absolue et engendre la conception nouvelle d'un système intermédiaire, ni tout à fait prohibitionniste, ni entièrement libéral, un système qu'on peut nommer simplement restrictif ou réglementaire.

Nous connaissons les très nombreux arguments dont se sert l'école libérale pour rejeter comme inacceptable la théorie du refus total de combustible. Il s'agit de connaître désormais quelle peut être son attitude à l'égard de la théorie transactionnelle et réglementaire, car c'est de cette attitude que dépendra sa propre valeur. Le but de cette théorie est naturellement de poser les limites au delà desquelles les fournitures en eaux neutres deviennent condam-

(1) A moins d'envisager le droit d'asile du neutre comme un devoir [V. Kleen, t. I, p. 64 *infra*]. Car, on arriverait rapidement alors à ériger la faculté de fournir du combustible en une obligation imposée par le droit des gens.

nables, et d'établir un accord international sur la base d'un critérium de limitation bien arrêté. Il est donc beaucoup moins excessif que celui de la théorie de la liberté complète et il apparaît, à première vue, en droit plus conforme à l'essence de la neutralité, en fait, plus capable de s'introduire dans la pratique internationale.

Eh bien, l'école libérale ne semble nullement déroutée par la sagesse de la conception d'un tel système et peut, chose paradoxale, se féliciter même de son apparition, car elle trouve en lui le meilleur des auxiliaires dans sa tâche ingrate : l'affranchissement des neutres de tout devoir d'absentéisme en matière de ravitaillement en combustible, et l'élaboration d'une convention générale, destinée à prémunir les belligérants éventuels contre les refus de combustible dans les eaux neutres. En effet, la formation du système restrictif présente pour l'école libérale un double avantage. D'abord le système restrictif, grâce à son fondement essentiellement compromissaire et à la variété des nuances qu'il est susceptible de comporter, peut exercer un mirage puissant sur les partisans du système de l'interdiction absolue et les attirer sur des positions de moins en moins intransigeantes. Il peut constituer, de cette manière, un série d'étapes transitoires, nécessaires à l'évolution des esprits désabusés par l'école libérale sur la valeur d'une théorie complètement prohibitionniste. Ensuite, — après avoir ainsi contribué à l'éloignement définitif de cette théorie prohibitionniste et après être arrivé à rester seul aux prises avec l'école libérale, — le système réglementaire vient fournir à celle-ci justement l'argument décisif qui semble manquer à sa propre justification, et le moyen propre à la rapprocher de son but final. L'école libérale puise cet argument et ce moyen, il est peut-être curieux de le dire, dans la...

facilité avec laquelle elle se complaît à déclarer réfutable, à la fois au point de vue juridique et pratique, le système restrictif sous la meilleure de ses formes, facilité qu'elle semble vouloir tellement grande, qu'on serait tenté de croire qu'elle a recherché elle-même la constitution de l'école réglementaire, afin de pouvoir trouver dans la défaite de cette dernière, et à défaut de solution meilleure, l'unique garantie de son propre succès.

En un mot, nous croyons, pour notre part, que la thèse de la liberté complète n'a pas de meilleur moyen pour se faire valoir que celui de se présenter, comme le point d'aboutissement rationnel, vers lequel convergent une doctrine et des gouvernements, déroutés par l'inadmissibilité d'un système de droit international fondé sur le principe de l'interdiction absolue, et par les dangers et l'incohérence corrélatifs à tout système de fourniture limitée.

III

Lorsqu'on étudie le système réglementaire, on n'est plus obligé de s'en tenir à des considérations purement théoriques, car, à la différence des deux systèmes absolus, qui sont restés à l'état doctrinal, il est le seul qui ait reçu depuis longtemps son application dans la pratique des Etats.

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, la règle destinée à mettre un frein aux excès de fournitures peut porter : sur les quantités livrées, sur la durée de chaque ravitaillement, sur le temps devant s'écouler entre deux ravitaillements successifs, sur les dispositions préliminaires dont l'observation incombe au navire belligérant ravitaillé, sur le caractère conditionnel du ravitaillement, etc... Selon la combinaison et l'envergure que l'on donne à ces procédés,

le système réglementaire devient plus ou moins restrictif ou sévère, plus ou moins catégorique ou précis.

On peut même concevoir un système réglementaire, qui ne préciserait nullement à l'avance, le degré de la restriction nécessaire à tempérer le principe libéral et laisserait le neutre juge des mesures à prendre dans chaque cas de ravitaillement, selon les circonstances. Mais le grave inconvénient de ce système saute aux yeux : c'est son élasticité extrême, dangereuse pour les belligérants qu'elle empêche d'escompter avec sécurité le secours éventuel des ports neutres, gênante et périlleuse même pour les neutres, qu'elle laisse abandonnés aux sollicitations opposées des deux belligérants. Il suffit de se rappeler les embarras et la position difficile de la France, qui s'est conformée depuis 1898 précisément à un tel système, au cours de la guerre russo-japonaise. Il est invraisemblable qu'un accord international puisse se faire sur une base aussi peu solide.

La plupart des procédés proposés cherchent, au contraire, à apporter beaucoup plus de précision dans la détermination des devoirs du neutre, à l'égard des fournitures de combustible qu'il accorde dans ses eaux. Nous nous bornerons à citer les plus acceptables, dont certains nous sont connus. Ainsi nous connaissons déjà les deux règles anglaises du 31 janvier 1862, la première limitant la quantité de charbon livré à celle qui est nécessaire au navire belligérant pour gagner le port national le plus proche ; la deuxième, lui interdisant avant trois mois tout nouveau charbonnage dans les eaux britanniques. Nous savons, en outre, que différentes modalités peuvent venir renforcer ou atténuer la teneur de ces deux règles et donner naissance à des systèmes plus ou moins approchants. Il suffit de nous rappeler

les systèmes adoptés, dans leurs déclarations de neutralité, en 1898, par le Brésil, la Colombie, Haïti ; en 1904, par l'Égypte, et de nous rappeler l'article 42 du règlement de l'Institut de droit international et l'article 13 de l'arrêté belge du 18 février 1901. De même, nous retrouverons encore, plus loin, les deux idées inspiratrices, exprimées sous d'autres formes, dans les propositions des délégués anglais, japonais et brésiliens, faites à la Deuxième Conférence de la Haye.

Dans un autre ordre d'idées, on peut encore rattacher au système réglementaire : la règle italienne qui, — dans la crainte de voir les ports italiens servir de base aux opérations militaires des belligérants, — dispose que le charbonnage ne sera autorisé que passé le délai de 24 heures, après l'arrivée du navire besogneux ; l'ancienne règle hollandaise déclarant : « ne donner aux corsaires ennemis que le charbon nécessaire pour tenir la mer pendant 24 heures (1) » ; enfin, même l'article 3 de la proclamation maltaise du 12 février 1904, car la prohibition de charbonnage édictée par cet article n'atteint, comme nous le savons, que les flottes belligérantes se dirigeant sur le théâtre de la guerre et nullement les navires belligérants isolés, qui demeurent sous l'empire des deux règles anglaises simplement restrictives.

Enfin, d'autres systèmes ont été proposés, pour déterminer, d'une manière fixe, la quantité de combustible pouvant être chargé par le navire belligérant. Mais l'appréciation de leur valeur, incombant plus à des techniciens qu'à des internationalistes, qu'il nous soit permis de n'en faire que la simple mention. Citons les critères : de la dotation

(1) V. *suprà*, p. 183.

normale, de la quantité proportionnelle au déplacement ou au nombre des chevaux vapeur, de la quantité nécessaire pour parcourir une certaine distance, etc... (1-2).

En résumé, ce sont les deux vieilles règles anglaises de 1862, qui demeurent, d'une manière générale, sous des aspects différents, l'âme du système réglementaire. Une preuve nouvelle nous en sera fournie lorsque nous résumerons, dans le chapitre final, les débats sur la question du combustible devant la Deuxième Conférence de la Haye et que nous étudierons l'élaboration et la teneur des articles 19 et 20 de la XIII^e convention qui y a été signée. C'est sur elles, par conséquent, qu'il convient d'arrêter notre attention.

C'est contre ces deux règles, d'ailleurs, que se dirigent les attaques de l'école libérale. Non seulement cette école est consciente de frapper juste, en tarissant à leur source les conceptions transactionnelles acceptées par ses adver-

(1) V. plus loin chapitre sur la Conférence de La Haye.

(2) Nous-mêmes, en abordant cette étude, nous avons songé à la valeur que présenterait le système réglementaire suivant :

1^o Refuser tout combustible dans les ports neutres se trouvant dans un rayon déterminé du théâtre des opérations.

2^o Accorder dans les autres le combustible nécessaire pour compléter le plein des soutes, proprement dites, *mais en retenant le navire ravitaillé* dans ces ports éloignés, *un laps de temps proportionné à la quantité de combustible demandée*. Cette quantité serait fixe par unité de temps, et son montant serait arrêté par rapport au tonnage, ou au nombre de chevaux vapeur de chaque navire belligérant.

3^o Compléter ces dispositions en interdisant aux navires ravitaillés tout nouvel approvisionnement avant un certain délai (celui de trois mois est trop long) dans les autres ports du même Etat neutre, à moins que ces ports ne soient situés, par rapport au premier, au delà d'une certaine distance (2.000 milles par ex.). (V. plus loin chap. de la conférence de La Haye, p. 374). Enfin, ne permettre dans un port neutre que le ravitaillement de 2, de 3, au maximum, navires de guerre du même belligérant à la fois (V. aussi art. 15 de la XIII^e convention signée à La Haye le 18 octobre 1907).

saires, mais, de plus, devant ces deux règles, formées, pour ainsi dire, des lambeaux des deux grandes thèses contradictoires sur le terrain du droit, l'école libérale, après avoir refuté sur ce terrain la thèse prohibitionniste, se voit obligée, pour rester victorieuse, à extirper les derniers vestiges de son apparence juridique, réfugiés dans la plus intéressante, la plus ancienne, la mieux construite, des thèses réglementaires.

Or, la règle du port le plus proche et la règle des trois mois peuvent avoir chacune une explication juridique.

L'une corrobore le devoir d'abstention du neutre, tempéré par une dose d'humanité et le maintien de certaines coutumes de la guerre navale. Si le neutre secourt et n'interne pas, il est juste, en revanche, que le navire sauvé s'éloigne du combat et retourne au plus vite chez lui. Une fois un port d'attache national rejoint, peu importe qu'il reprenne, dans la suite, part aux hostilités. C'est son propre pays qui lui en aura fourni les moyens, non le neutre. L'autre règle, en excluant la fréquence des charbonnages, confirme l'interdiction au belligérant de faire des eaux neutres sa base d'opérations, un des principes les plus certains du droit de la neutralité maritime.

Ces considérations juridiques ne peuvent pas contenter l'école libérale. Pour elle, la première règle ne repose que sur une feinte indigne et doit être chassée par un droit rebelle à toute fiction ; la seconde n'est qu'une présomption empirique et doit être écartée à son tour comme entièrement inutile (1).

Fiction que la première. Le neutre n'est en mesure d'accorder qu'une quantité de charbon ou de combustible, *équi-*

(1) En ce sens, de Lapradelle, p. 560.

valente à celle qui *serait* nécessaire pour regagner le port national le plus proche et non pas la *quantité nécessaire* au belligérant qui est obligé de regagner ce port. Le neutre est responsable de la *quantité* de combustible livrée, mais il ne peut pas être rendu responsable de la *direction* ultérieure du navire ravitaillé, car il n'a aucun moyen pour contraindre le navire à mettre sa direction d'accord avec celle qu'implicitement suppose la quantité de charbon fournie.

Comment donc légitimer la fourniture de combustible grâce à son caractère essentiellement conditionnel, alors que la réalisation de la condition est nécessairement postérieure au secours du neutre, et qu'elle dépend uniquement de la volonté du belligérant ? Evidemment, le neutre pourrait exiger à la rigueur *avant* la livraison que le navire ravitaillé prenne l'engagement formel de se rendre, après avoir quitté les eaux neutres, dans son port d'attache national le plus proche (1). Mais ce serait une garantie illusoire car, là encore, le neutre n'aura aucun moyen pour contraindre le navire belligérant à respecter la parole donnée. Comment, en effet, pourrait-il se venger d'un acte de mauvaise foi ? N'ayant subi aucun préjudice, il sera non avenu à demander au belligérant une réparation pécuniaire (2).

(1) Ce serait adopter le système pratiqué par les autorités égyptiennes en 1904 (V. plus haut, p. 194).

(2) M. de Lapradelle se demande même si le neutre peut, sans sortir de son rôle, exiger du commandant des forces ravitaillées, la déclaration d'une destination que les nécessités de la guerre ne lui permettent, ni toujours de faire connaître, ni toujours d'exécuter (art. cité, p. 558). Pour notre part, nous croyons l'exigence du neutre admissible. Elle ne devrait pas s'interpréter comme une ingérence dans les opérations de la guerre, car l'Etat neutre, étant maître de refuser le combustible, doit à *fortiori* rester maître de ne le livrer aux belligérants que sous les conditions qui lui plaisent.

Il n'aura même pas la consolation de pouvoir lui refuser ultérieurement tout combustible, puisque la règle des trois mois vient réduire en grande partie l'efficacité de cette rigueur.

Le prétendu fondement juridique de la règle du port national le plus proche s'évanouit par conséquent de lui-même. Mais il y a plus. Même au point de vue pratique, des inconvénients nombreux et des difficultés graves rendent cette règle inacceptable.

En effet, tout d'abord, il lui arrivera souvent d'avoir un résultat complètement opposé à celui qu'on attend d'elle. Toutes les fois que la quantité de combustible, nécessaire au navire pour rejoindre ses eaux nationales, dépassera la capacité de ses soutes, on verra, chose paradoxale, une règle créée dans un but restrictif devenir d'une prodigalité absurde. Puis, comment le neutre trouvera-t-il dans les termes larges de la limitation de la 1^{re} règle anglaise, les indications indispensables à déterminer sa conduite ? L'imprécision de cette règle laisse au contraire en suspens les problèmes multiples, de la solution desquels devrait justement dépendre toute sa valeur. Ainsi, comment contrôlera-t-on les quantités de combustible fournies ? Vérifiera-t-on l'état des soutes des navires, qui viennent s'approvisionner, afin de pouvoir au préalable en tenir compte ? De quel port national le plus proche s'agira-t-il ? Est-ce du port le plus rapproché au point de vue purement géographique, ou bien est-ce du port le plus rapproché dans la direction du voyage du navire (1) ? A quelle vitesse mettra-t-on celui-ci

(1) La question s'est présentée, comme nous savons, au cours de la guerre hispano-américaine (V. *suprà*, p. 186)

en mesure de gagner le port en question (1)? Enfin, faudrait-il distinguer selon que le ravitaillement a lieu à terre ou sur mer par transbordement? Autant de points irrésolus, autant de preuves contre l'utilité pratique de la 1^{re} restriction du système réglementaire le plus précis.

Sous le rapport de la précision, la 2^e restriction semble valoir beaucoup mieux. Dire que tel navire ravitaillé une première fois, ne pourra obtenir un second approvisionnement avant un délai de trois mois dans les ports neutres, c'est ne laisser place à aucune équivoque. Mais cette seconde règle vaut-elle mieux que la 1^{re} au point de vue de son fondement juridique et de son utilité? Non. Pour l'école libérale, elle non plus ne supporte l'examen. Ceci pour deux motifs. D'abord la règle des trois mois n'a aucune valeur propre, puisqu'elle se borne à faire une application au charbon du principe général qui interdit l'usage des eaux neutres comme base d'opérations hostiles. Ensuite, parce qu'elle manque même ce but superflu, en aboutissant à une contradiction choquante et manifeste. En effet, tandis qu'elle empêche un navire belligérant de se ravitailler une seconde fois, à moins de trois mois d'intervalle, dans le même port, ou dans tout autre port, — fût-il à l'autre bout du monde, — du même neutre, elle laisse chacun des ports du neutre libre d'approvisionner, successivement ou à la fois, tous les navires de la flotte belligérante. Par conséquent, la règle des trois mois est encore moins logique qu'utile. Car, s'il y a danger qu'un port neutre se conver-

(1) Nous rappelons que la quantité de combustible que consomme un navire augmente en proportion quasi-géométrique avec la vitesse de sa marche (V. Introduction, p. 18). L'art. 4 de la proposition japonaise à la 2^e Conférence de La Haye, parle de *vitesse économique* (Voir plus loin).

tisse en base d'opérations, en approvisionnant un navire belligérant en combustible plus d'une fois en trois mois, à *fortiori* lorsque ce même port approvisionnera, dans un laps de temps infiniment plus court, la totalité des escadres d'un des belligérants, il aura servi de point d'appui pour une action hostile. Pour avoir un sens, il faudrait élargir la règle des trois mois de façon à pouvoir interdire à tout belligérant l'envoi au charbon, chez le même neutre tous les trois mois, de plus d'un navire. Mais alors autant poser la règle du refus total (1).

Tels sont les arguments que les partisans de l'école libérale peuvent invoquer et invoquent contre le système réglementaire. Il est vraiment difficile d'en contester la valeur. L'unique reproche qu'on puisse leur adresser est celui de s'être attaqué, notamment sur le terrain juridique, à un adversaire foncièrement faible, dont la force principale réside dans son caractère compromissaire et transactionnel. La question est de savoir si la fourniture du combustible aux belligérants dans les eaux neutres est ou non contraire à la neutralité. Elle est assez nette pour comporter juridiquement une réponse catégorique dans un sens ou dans l'autre.

Or, voilà que la controverse s'engage sur ce sujet, entre internationalistes, obéissant à des conceptions, chacune exacte en elle-même, mais diamétralement opposées. La discussion très vive menace juridiquement de rester sans issue, tandis que la tranquillité d'un grand nombre de belligérants éventuels, la sécurité de tous les futurs neutres, la paix de l'humanité entière, exigent en fait, au contraire, pour le problème une urgente solution. C'est cette solution

(1) En ce sens, de Lapradelle, *op. cit.*, p. 559.

que le système réglementaire essaie de trouver dans l'établissement d'un *modus vivendi* pratique et raisonnable et dans la subordination de la résolution de la question de droit à la conciliation équitable de tous les intérêts.

Le point de départ du système réglementaire, ou simplement restrictif, est que les règles de la neutralité doivent, dans une juste mesure, tenir compte des conditions variables de la navigation. Par conséquent, il est nécessaire de laisser les belligérants s'approvisionner dans les ports neutres tant qu'ils ne font pas de ces ports leurs véritables entrepôts. Cependant, cette interdiction pour un belligérant de convertir un port neutre en un entrepôt de combustible, corrobore l'interdiction générale de la conversion du territoire neutre en base d'opérations sans se confondre avec elle, car, les conditions constitutives de l'entrepôt et de la base d'opérations ne sont pas les mêmes. Les conditions qui déterminent cette dernière sont : la proximité du théâtre du combat et la précision du dessein hostile du belligérant. Or, elles sont indépendantes de la notion de l'*entrepôt*, qui ne suppose qu'un approvisionnement *normal et périodique*. Donc, en interdisant au port neutre de devenir l'entrepôt du belligérant, le système réglementaire se borne, sous l'égide d'une formule acceptable, à comprimer davantage les devoirs du neutre que ne le fait, quant aux fournitures de combustibles, l'école libérale avec son principe de la non conversion en base hostile, sans aller jusqu'au refus total de l'école prohibitionniste. Les règles du port national le plus proche et des trois mois d'intervalle qu'il pose, par exemple, pour empêcher un approvisionnement normal et périodique, ne sont que les moyens extérieurs, plus ou moins pratiques, destinés à indiquer d'une manière succincte au neutre à partir de quel moment son

port est devenu l'entrepôt du belligérant. En tant que moyens, elles peuvent encore moins que le principe de l'interdiction d'entrepôt, sur lequel s'échaffaude le système restrictif, avoir une prétention juridique.

D'ailleurs, si tout le système réglementaire occupe une position ébranlée vis-à-vis de l'école libérale, la raison peut être trouvée dans ce fait, que le droit international étant en grande partie d'origine coutumière, l'extension très grande donnée par de nombreuses puissances à leur droit d'asile maritime, a élargi insensiblement la conception courante du devoir d'abstention des neutres sur mer. Dans un état de droit qui limiterait l'asile aux cas de détresse, le système réglementaire s'imposerait juridiquement avec beaucoup plus de force que ses deux adversaires extrêmes, car, il serait impossible, d'une part, de ne pas considérer le manque de combustible comme un cas de détresse et, d'autre part, d'accorder au delà d'un « minimum », strictement nécessaire à entretenir la viabilité du navire pendant un certain temps, le charbon demandé.

L'école libérale est beaucoup plus juste, lorsqu'elle attaque les meilleures mesures dont semble disposer le système restrictif pour déterminer d'une manière tangible la limite entre la fourniture légitime et la fourniture condamnable.

La règle du port national le plus proche manque franchement de précision. Mais, dénudée de son enveloppe juridique, elle reste encore la moins mauvaise règle de proportionnalité qu'on puisse trouver. Car, bien que le combustible livré par un Etat neutre puisse servir au navire belligérant à atteindre un objectif autre que son port national le plus proche, cette règle est la seule qui le mette en état de l'atteindre effectivement et ne le laisse pas déses-

paré en pleine mer, notamment lorsque tout port d'un autre neutre manque, ne peut ou ne veut parer à l'insuffisance de son premier approvisionnement. Puis, il ne semble pas impossible de s'entendre quant à son interprétation uniforme sur les points de détail. On devrait logiquement admettre, si on l'accepte, que le neutre vérifie l'état des soutes, pour n'accorder que le complément de combustible nécessaire au navire pour rejoindre son port national « géographiquement le plus proche, à une vitesse moyenne ou normale. » Enfin, nous ne croyons pas, pour notre part, que des obstacles sérieux empêchent, une fois ces principes adoptés, de laisser les ravitaillements en mer, à l'aide de transports de combustible, libres dans les eaux territoriales neutres, du moins lorsque les transports appartiennent au belligérant en personne. L'interdiction de stationnement dans les eaux neutres au delà d'une durée restreinte (24 heures), frappant à la fois le charbonnier et le navire belligérant, serait suffisante pour dédommager un adversaire, — qui a été incapable de capturer en pleine mer le transport de combustible ennemi, — de l'aide toute passive et de l'abri tout naturel accordé par l'Etat neutre.

La règle des trois mois est évidemment incomplète, mais complète, elle aboutirait au refus total du combustible au belligérant dans les eaux neutres. Alors, ne pourrait-on pas dire que son imperfection tient à son essence même et qu'elle est conforme au *but* qu'elle se propose d'atteindre ? La méprise de l'école libérale ne provient-elle pas, encore une fois, de ce qu'elle envisage la règle des trois mois comme une règle juridique, alors que cette règle, de même que la règle du port national le plus proche n'est, ne peut être, qu'un criterium de fait, concourant à concrétiser la notion juridique d'entrepôt, un criterium dont la valeur

est aussi relative, que celle de la précision du dessein ou de la proximité de l'exécution dans la détermination de la base d'opérations ? Ainsi, selon l'école libérale, un charbonnage en eaux neutres, à plus de 24 heures de navigation du théâtre de la lutte, est incapable de transformer le territoire neutre en base d'opérations (1). Ne peut-on pas dire que cette nouvelle règle des 24 heures, qui entre dans la détermination de la base d'opération, est tout aussi imprécise que la première règle, tout aussi arbitraire que la deuxième règle du système restrictif (2).

D'ailleurs, au point de vue pratique, la règle des trois mois, elle aussi, est susceptible de recevoir des améliorations. Le délai qui doit séparer les deux approvisionnements successifs du même navire dans le même territoire neutre, fixé, tel qu'il l'a été pour la première fois, il y a près d'un demi-siècle, à trois mois, semble d'une longueur excessive dans l'état actuel des conditions de la navigation, qui exigent une consommation de combustible beaucoup plus grande, beaucoup plus rapide que jadis. De même, nous croyons qu'il ne serait pas exorbitant de permettre, au navire ravitaillé une première fois, de recevoir, avant l'expiration du délai adopté, un second approvisionnement dans un autre port de l'Etat neutre, situé au delà d'un certain rayon du premier (3).

Quoi qu'il en soit, les deux règles du port national le plus

(1) En ce sens, de Lapradelle, p. 561.

(2) A quoi sert-il de poser *un délai de navigation*, si l'on ne précise pas la vitesse à laquelle la navigation doit-être accomplie. Tel port neutre qui est capable de devenir une base d'opérations, en fournissant du combustible à un navire belligérant qui fait 20 nœuds à l'heure, ne l'est plus à l'égard d'un vaisseau dont les chaudières n'en peuvent fournir que 10.

(3) V. plus loin, chap. sur la Conférence de La Haye.

proche et des trois mois d'intervalle sont, dans leur esprit sinon à la lettre, celles qui peuvent le mieux synthétiser le système réglementaire.

Elles ne sont pas parfaites, car elles laissent au neutre une latitude d'interprétation peut-être regrettable. Mais elles n'en constituent pas moins une base, une indication assez sérieuse, pour lui tracer la conduite à suivre et pour le mettre à l'abri des récriminations des belligérants. Pour ces derniers, elles sont une garantie de la possibilité légale de trouver du combustible pour leurs bâtiments de guerre dans les eaux étrangères et une certitude, plus ou moins absolue, de pouvoir, au point de vue tactique, écarter certaines surprises, qui viendraient de la part des neutres, facilement intimidables, contrecarrer au dernier moment leurs opérations navales.

C'est ainsi que s'explique leur infiltration progressive dans la doctrine et dans la pratique des Etats. C'est ainsi que s'explique encore, comment un Etat, la France, qui leur est resté le plus hostile, a pu être amené dans des circonstances difficiles à faire du vieux système anglais une application partielle.

Enfin, quels que soient leurs inconvénients d'ordre juridique ou pratique, il ne faut pas oublier que ces deux règles ont pour elles : la première, sa ratification par l'Institut de droit international, la deuxième son adoption par la récente Conférence de la Haye, — ratification et adoption faites sans changement.

Cela prouve, pour le moins, que, par deux fois, sur le terrain de l'entente internationale, deux illustres assemblées, différentes quant à leur objet et à leur composition, n'ont pu donner au problème du combustible une meilleure solution.



Notre conclusion sera la suivante :

Nous avons cherché dans les pages qui précèdent à mettre en relief les trois systèmes, auxquels peuvent se ramener les mesures qui ont été proposées, — plus ou moins catégoriquement, — pour trancher la question qui nous a retenu dans ce chapitre. Nous nous sommes efforcé de grouper autour de chacun d'entre eux l'ensemble des arguments qui ont été respectivement invoqués ou qui peuvent encore raisonnablement l'être, avec les critiques dont ils sont ou peuvent devenir l'objet, afin de pouvoir connaître avec le plus de précision possible le fondement, les moyens, les tendances, manifestes ou occultes, de chacun de ces systèmes.

Aucun de ces trois systèmes n'est dépourvu de valeur, car chacun trouve à son appui des raisons difficilement négligeables. Le système prohibitionniste a pour lui sa conception juridique en conformité rigide avec la notion essentielle de la neutralité. Le système restrictif repose avant tout sur la conciliation nécessaire des courants inverses des intérêts nationaux. Le système libéral apporte une solution à la fois radicale et qui ne se heurte pas à des résultats de fait inadmissibles.

Au point de vue purement doctrinal, ce dernier semble même devoir l'emporter, car, habilement conduit, il aboutit fatalement à paralyser les efforts de ses deux adversaires, en les opposant, pour ainsi dire, l'un à l'autre, tandis que lui ne possède ni l'incohérence juridique, ni l'imprécision pratique du second et n'aboutit pas, comme le premier par son acceptation comme principe du droit des gens, à léser les intérêts vitaux d'aucune puissance maritime. Le système

de la « liberté complète » peut ne pas seconder efficacement les efforts impérialistes de certains Etats, comme celui qui lui est exactement opposé, mais il demeure à leur rencontre une simple donnée neutre. De plus, s'il affaiblit la digue naturelle de protection de quelques autres, c'est pour augmenter celle qui a été péniblement conquise par l'immense majorité. Mais, dans l'état actuel des rapports internationaux, son triomphe immédiat, malgré tout, reste une chimère. La réglementation du ravitaillement en combustible fait partie intégrante de la conception du droit d'asile dont elle est forcée, pour avoir quelques chances de succès, à subir l'évolution. Or, cette évolution s'est faite jusqu'à ce jour, il faut le reconnaître, plus dans le sens de la réalisation des espoirs du système de l'interdiction absolue que dans le sens de la réalisation de ceux de l'école libérale. Cette constatation ne nous enlève pas, pour notre part, la confiance que celle-ci est assez forte pour en arrêter la marche, au moins sur la question du combustible, mais nous doutons qu'elle le soit assez pour lui faire rétrograder le chemin parcouru.

Quoi qu'il en soit du bien fondé et de la force de chacun de ces trois systèmes, dont la coexistence ne peut que prouver l'imprécision du droit de la neutralité sur le problème du ravitaillement en combustible, le fait certain est que, ce n'est pas le succès, aussi éclatant qu'il soit, de l'un d'entre eux au point de vue doctrinal, qui pourrait avoir un caractère obligatoire pour la communauté internationale. Seul un accord unanime entre toutes les parties intéressées est de nature à déterminer la mesure, dans laquelle l'accomplissement de ce ravitaillement est permis aux Etats neutres, et jusqu'à quel degré sur ce point il engendre leur responsabilité.

Or, l'uniformisation de la pratique internationale par suite de l'établissement d'un droit conventionnel, ardemment souhaitable, est-elle possible ? On pouvait le croire encore il y a une année, en suivant les efforts tentés, dans ce but, par les plénipotentiaires délégués à la dernière Conférence de la Haye. Malheureusement, comme nous le verrons dans le chapitre final, le résultat de leurs travaux n'est pas une solution pour le problème du combustible qui demeure entier comme auparavant.

Cette affirmation pourrait surprendre à la lecture de la XIII^e Convention, concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime, étant donnés les articles 19 et 20 qui se réfèrent au combustible. Cependant, il suffit de rechercher les noms des signataires de cette Convention, pour perdre d'un coup toute illusion : celui de plus d'une grande puissance maritime y manque.

Doit-on désormais se confiner dans le scepticisme et perdre tout espoir que, dans un avenir prochain, une Troisième Conférence réussit là où sa devancière a échoué ?

Nous laisserons à d'autres, plus qualifiés que nous, le soin de répondre. Pour notre part, le moins que nous puissions souhaiter, c'est de voir chaque Etat se décider dès le temps de paix, à l'exemple de la Belgique, à préciser très nettement dans ses règlements internes le régime auquel il entend soumettre sur la matière les navires de guerre belligérants, se trouvant dans ses eaux et ports éventuellement neutres. Pour les Etats belligérants, ce serait une garantie sérieuse contre les revirements arbitraires des neutres, et pour les Etats neutres, un pas en avant vers la sécurité de leurs relations amicales avec les belligérants.

CHAPITRE III

Le combustible contrebande de guerre.

SECTION I. — Notions théoriques sur la contrebande de guerre. — Introduction. Les controverses générales en la matière. La contrebande absolue et la contrebande conditionnelle. — Les difficultés relatives au classement du combustible parmi les objets interdits au commerce neutre et les difficultés inverses pour l'en exclure.

SECTION II. — La doctrine. — I. Auteurs anciens. Déductions par analogie. — II. Publicistes modernes. 1° Thèses libérales : a) Auteurs supprimant la notion de contrebande de guerre. En quoi leur raisonnement fait appel à la question du combustible. — b) Auteurs faisant de la contrebande de guerre une affaire de convention. — c) Auteurs partisans de la liberté du commerce houiller. — 2° La thèse du combustible contrebande relative. — 3° La thèse du combustible contrebande absolue.

SECTION III. — Le droit conventionnel. — Traités anciens et traités modernes. Leur insuffisance et leurs lacunes en matière charbonnière. Situation d'un neutre ayant conclu avec les belligérants des traités ne concordant pas quant au combustible.

SECTION IV. — La législation positive. — Le *Foreing-Enlistment act*, L'ordonnance française de 1681. Le code américain de la guerre navale de 1900. Le code italien de la marine marchande. Le code russe des lois de la guerre maritime. La loi japonaise du 7 septembre 1894 sur les prises maritimes.

SECTION V. — La pratique internationale. — Les déclarations de neutralité et les agissements des États. Guerres de Crimée, d'Italie et de Sécession. La guerre franco-allemande et la guerre russo-turque. Le conflit franco-chinois de 1884. La guerre hispano-américaine et la guerre russo-japonaise.

SECTION VI. — L'Institut de droit international. — Sessions de Heidelberg (1887), de Cambridge (1895), de Venise (1897), de Copenhague (1897).

La proposition de la délégation anglaise à la Deuxième Conférence de la Paix et l'article 24, § 9, de la déclaration du 26 février 1909 [Renvoi].
CONCLUSION.

SECTION I. -- Notions théoriques sur la contrebande de guerre.

Des temps du Moyen Age à l'époque contemporaine, la conception du commerce des neutres avec les belligérants a évolué lentement, péniblement, mais d'une manière, — sinon absolument constante, — du moins générale, d'un système d'interdiction absolue vers un régime de liberté relative. La manifestation de la force brutale des Etats en guerre s'est atténuée devant l'affirmation vigoureuse des droits des autres pays, avec l'élaboration du droit international et le groupement des Etats en unités solides : l'ère des tolérances craintives a fait place à une ère de récriminations menaçantes. Mais si finalement le principe de liberté s'est enraciné dans la doctrine et la pratique des nations, son acquisition n'a été obtenue que moyennant une restriction principale, seule capable de concilier les deux courants inévitables d'intérêts en présence. Le désir naturel des belligérants de supprimer tout commerce neutre avec leur adversaire égalait la prétention légitime des neutres de ne pas supporter le poids d'une guerre, où ils se refusent à entrer. C'est de leurs concessions mutuelles qu'est issu le *modus vivendi* correspondant à la notion de la contrebande de guerre (1).

La contrebande de guerre se présente donc comme consacrant à la fois une exception et une transaction.

(1) A cette restriction principale, les règles du blocus viennent s'ajouter comme un corollaire nécessaire.

Dès que la notion en a commencé à se répandre avec quelque précision, vers le début du XVII^e siècle, sa première acception a été de viser la branche de commerce maritime défendue aux marchands en temps de guerre (1). Cette acception est restée la même de nos jours. Dès le début, son fondement essentiel a été de répondre à une formule d'entente. Aujourd'hui encore elle résume un compromis : le commerce innocent est libre, le commerce hostile est prohibé.

Le droit international est venu reconnaître cette notion comme conséquence des règles les plus élémentaires de la neutralité. Elle résulte pour lui, d'abord du devoir qui incombe à tout Etat neutre, — agissant soit directement, soit indirectement par ses sujets (2), — de s'abstenir de toute immixtion dans les hostilités et de toute fourniture de secours capable de favoriser les opérations militaires de l'un ou de l'autre belligérant, ensuite, comme la conséquence de l'exercice du droit de légitime défense des Etats belligérants en haute mer contre un trafic contraire à leurs intérêts, entrepris par les ressortissants d'une puissance neutre dans un endroit où celle-ci, vu l'impossibilité d'une surveillance efficace, a dégagé sa responsabilité en leur laissant le droit de se protéger tout seuls (3).

(1) V. Calvo, *Droit international*, t. V, liv. IV, p. 2.

(2) Ch. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 133. Le droit de la neutralité ne saurait être détaché du droit international qui oblige les citoyens non moins que l'Etat, quoique par l'intermédiaire de celui-ci. Les citoyens sont tenus d'observer les devoirs et ils jouissent des droits qui incombent ou appartiennent à leur pays comme Etat neutre. Mais l'Etat demeure toujours le sujet immédiat du droit, bien que la loi se réfère à ses membres (*Ibid.*, p. 118).

(3) On sait, en effet, que les Etats neutres s'abstiennent généralement d'interdire à leurs ressortissants de se livrer au commerce de la contrebande ; ils se bornent le plus souvent à les avertir des prohibitions

Mais il ne suffit pas d'être d'accord sur un simple principe, encore faut-il, pour que l'entente règne, l'interpréter d'une manière identique. Or, rien de plus ambigu que ces expressions : « commerce innocent » et « commerce hostile ». Rien de plus flottant que leur ligne de démarcation. Car, si l'on conçoit bien que des armes et des munitions, destinées à un pays en état de guerre, puissent augmenter sa force de combat, si l'on conçoit que l'importation d'un objet d'art, de bijoux, de meubles ou de denrées de luxe par exemple, — de toutes choses en un mot, suivant la pensée de Grotius (1), ne pouvant servir qu'au plaisir de la vie, — ne saurait dans son entreprise belliqueuse lui être d'aucune utilité, il n'en est pas de même d'une très grande majorité d'objets qui, quoique d'après leur nature et en temps normal, non destinés à la guerre, peuvent du jour au lendemain, être détournés de leur service pacifique et apporter un concours précieux dans une opération militaire.

Or, si la légitimité de la contrebande de guerre, confirmée par la déclaration de Paris (art. 2 et 3), est généralement peu discutée, ces marchandises à usage douteux et double, dites *incipitis usus*, comme les dénomme Grotius, persistent à être aujourd'hui comme dans le passé, les sources de tous les malentendus et de toutes les discussions ; et, l'incertitude qui plane sur leur sort éventuel aux yeux des internationalistes demeure, sans contredit, à côté du cauchemar de toute guerre, un épouvantail en plus pour l'avenir.

Sont-elles, oui ou non, articles de contrebande ? — ou

édictees par les belligérants, en déclinant toute responsabilité quant aux conséquences qu'elles peuvent entraîner pour ceux qui y contreviendraient.

(1) Grotius, *De jure belli*, liv. III, chap. I, § 5.

bien, encore en admettant qu'il soit trop rigoureux pour les neutres de les considérer comme contrebande d'une manière absolue, et trop rigoureux pour les belligérants de les considérer « en tous les cas » comme susceptibles d'un commerce licite, doit en les ranger dans une catégorie à part comprenant les objets d'un usage belliqueux simplement relatif et dont la prohibition dépendrait non seulement de circonstances spéciales, mais encore ne comporterait qu'une sanction limitée ?

Dans l'effort vers une solution pratique universellement acceptable, solution restée longtemps absolument chimérique, et sous la formidable poussée de distinctions et de classifications sans nombre, dans lesquelles se sont lancées la doctrine et, à sa suite, la pratique des Etats, la notion de la contrebande de guerre s'est éloignée de la possibilité de s'encadrer dans une définition harmonieuse et tangible, pour se retrancher dans les termes d'une énumération assez large pour déborder à tout instant le terrain du droit et se ramener à une question de simples circonstances et de pure politique.

D'autre part, dans les guerres modernes, les forces de combat des belligérants en présence tendent vers une fusion toujours plus parfaite avec les forces vitales des nations qu'elles représentent. Dans les batailles monstrueuses, où s'enchevêtrent à la fois des centaines de milliers d'hommes dans la rage de la victoire ou l'acharnement de la résistance, des pays entiers se donnent. Le moindre germe de vie ou de prospérité peut en ces instants suprêmes concourir au succès final. Tout ce qui réduit, affame une nation contribue à la vaincre. Donc, tout ce qui est de nature à prolonger la lutte, à soutenir les forces de l'ennemi, à maintenir sa prospérité et à l'empêcher de se sou-

mettre, ne risque-t-il pas d'être proclamé contrebande de guerre par l'autre belligérant et d'obliger les neutres à s'y soumettre à moins de participer eux-mêmes à la guerre (1)?

Il existait dans l'ancien droit français, dans le domaine de l'administration de la justice, une théorie célèbre dite des cas royaux. Selon les circonstances d'une affaire déterminée, elle permettait aux juges du Roi d'augmenter insensiblement leur compétence au détriment de la justice seigneuriale. Aujourd'hui, selon les aspects d'une guerre, la théorie de la contrebande non limitative et l'absence d'usages précis, laissent aux belligérants la porte ouverte à tous les empiètements sur les droits des neutres. Mais si jadis le Roi était la loi, aujourd'hui la loi internationale ne peut pas résulter de la volonté du belligérant (ordres en conseil, notifications aux Etats neutres, instructions aux commandants d'escadre), comme d'ailleurs elle ne saurait résulter de la décision prise par le neutre dans sa déclaration de neutralité. Elle ne peut résulter que d'une entente générale, de traités, au plus de règles coutumières.

Nous retrouverons plus loin les difficultés inhérentes à toute tentative faite en vue d'amener une entente générale sur la question de la contrebande de guerre. Quant aux deux autres sources du droit des gens, d'une part, les traités (2) sont rares en la matière et, ceux qui existent, bien vicieux ; d'autre part, les règles coutumières, de même que les traités, offrent si peu de points de repère précis, qu'il est presque impossible de dégager d'une manière claire et réelle la notion de la contrebande de guerre.

« Nulle question de droit international, dit avec justesse

(1) Cf. Funck-Brentano, *R. D. I. P.*, t. I, 1894.

(2) Calvo, t. V, § 2711 et suiv.

M. Dupuis, n'a donné lieu à plus de variations, à plus de confusions, à plus de contradictions que la contrebande de guerre, parce que nulle, mettant aux prises des intérêts aussi considérables et aussi opposés, n'offrait moins de principes certains pour imposer, en toute occasion, des solutions identiques. La liste des objets de contrebande ne varie pas seulement de puissance à puissance : chaque Etat se réserve le droit de se déjuger et traite de contrebande lorsqu'il est en guerre ce qu'il jugeait inoffensif lorsqu'il était neutre. Les transformations de l'art de la guerre justifient parfois ces revirements, telle substance, naguère sans utilité pour la lutte, y vient, à la suite d'une invention, jouer un rôle peut-être prépondérant, tandis que telle autre, adaptée aux besoins des luttes anciennes, devient sans emploi dans les guerres futures. Plus souvent, l'intérêt du moment dicte seul les opinions changeantes des gouvernements (1). »

Sans entrer ici dans un dédale de controverses, portant sur l'ensemble de la matière, nous nous bornerons à rappeler quelques principes directeurs, nécessaires pour l'examen des difficultés que suscite l'objet de ce chapitre. Le combustible d'une manière générale, le charbon en spécial, rentre-t-il sur la liste des objets dits de contrebande de guerre ? Un criterium d'entente générale, utopique sur le tout, existe-t-il sur ce point déterminé ?

On peut dire que les diverses théories soutenues et appliquées en matière de contrebande de guerre, se ramènent à deux principales.

L'une, qui a été consacrée par les traités consécutifs des deux neutralités armées de 1780 et de 1800, et qui semble

(1) Cf. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime*, p. 242 et suiv.

dominer à l'heure actuelle dans l'Europe continentale, limite la liste des objets de contrebande aux articles de guerre proprement dits et aux choses particulièrement faites pour les usages militaires, au nombre desquels on compte le soufre, le salpêtre, les selles et même les brides de chevaux. L'autre théorie, qui est surtout appliquée par l'Angleterre et les Etats-Unis et défendue par les publicistes de ces pays, beaucoup moins précise et, par conséquent, beaucoup plus dangereuse, s'en tient à la classification de Grotius, à laquelle nous avons fait allusion. A côté des objets exclusivement destinés à la guerre, ou de contrebande absolue, déclarés saisissables, et les objets de pur luxe, dont le commerce reste libre, il existe une catégorie intermédiaire d'objets à double usage, belliqueux et pacifique, et qui ne seront confisqués que dans certaines conditions, en général à raison de leur destination (armée ou flotte ennemie, base de réapprovisionnement, port militaire ennemi, etc.). Seulement les adhérents à cette seconde théorie sont loin de s'accorder lorsqu'il s'agit de déterminer soit les objets qui doivent être classés dans cette catégorie, soit les conditions requises pour en justifier la saisie. D'après les uns, certains produits, particulièrement ceux qui se transforment facilement en instruments ou en accessoires d'instruments de guerre, peuvent être interdits d'une façon absolue au commerce neutre (1) ; d'après les autres, le caractère de contrebande relative ne saurait jamais être attribué aux objets douteux qu'autant que les conditions de leur transport ou l'intention des neutres de secourir l'ennemi rendrait ces objets à bon droit plus que suspects au belligérant menacé par leur envoi (2).

(1) V. Perels, § 43, p. 275, et Bluntschli, nos 801 et suiv.

(2) V. Hefter, § 160, Rivier, t. CCXVII, p. 449.

Le charbon, de même que le pétrole (celui-ci cependant à un plus faible degré), est un objet à usage double au premier chef. Repoussé comme objet de contrebande par la première théorie, il rentre nécessairement sur les listes de la seconde. En effet, quelle que soit l'interprétation donnée à la valeur de son utilité intrinsèque, on ne peut le considérer ni comme une munition de guerre, c'est-à-dire « compris dans les objets faits pour la guerre et y servant dans leur état actuel immédiatement et spécialement », ni comme une chose destinée au « plaisir de la vie », alors qu'il répond non aux superfluités, mais aux nécessités de celle-ci. Le rôle du charbon est considérable dans la guerre moderne. Il est important sur terre en permettant la rapide concentration des troupes et leur ravitaillement par chemins de fer. Il est encore plus important sur mer, car, si par miracle, le charbon venait à disparaître du jour au lendemain, cuirassés, croiseurs, torpilleurs deviendraient au moins temporairement inutiles. Mais sa signification essentielle, principale, est avant tout pacifique, car, à quel néant serait réduite sans lui la vie industrielle moderne, en quel désarroi plongeraient, dans nos civilisations avancées, même les plus humbles ménages et dans quel marasme enfin, serait immobilisée toute l'énorme navigation commerciale ?

Si nous tenons à nous rendre compte de l'importance relative en temps de guerre des deux sortes d'emplois auxquels peut répondre le charbon, emploi pacifique et emploi hostile, nous pouvons nous reporter aux premières pages de cette étude et en juger d'après les quantités que ces emplois peuvent éventuellement exiger. Nous avons vu notamment que, d'après notre calcul, la quantité de houille nécessaire à la marine anglaise, pendant six mois d'hostilités,

peut être évaluée *grosso modo* à un million de tonnes et pour la France, d'après un calcul analogue, à 500.000 tonnes environ (en considérant le tonnage total de la marine de guerre française égal à la moitié de celui de sa voisine d'Outre-Manche). Or, la consommation intérieure de ces deux pays pendant six mois nécessite, d'après les chiffres actuels et sauf réserve à faire des contractions de la consommation toujours possibles en temps de guerre, 90 millions pour la Grande-Bretagne et 25 pour la France. Les coefficients de houille hostile seraient donc $1/90$ pour la première et $1/50$ pour la seconde. Certes, l'Angleterre et la France sont parmi les premières puissances industrielles du monde et, partant de là, de fortes consommatrices de houille. Mais il ne faut pas oublier qu'elles ont en même temps la plus grande et une des plus grandes marines militaires. Nous pensons donc que le coefficient de $1/50$ se rapproche de la moyenne normale pour les grandes puissances maritimes. Quoi qu'il en soit, il est évident que la quantité de charbon nécessaire aux navires des deux pays belligérants est infime en comparaison des quantités nécessaires à leur consommation intérieure.

La première conséquence frappante qui résulte de cette constatation est que tout transport de houille, destiné à un pays belligérant, se présente normalement et *a priori* comme encourant environ 49 chances sur 50 de servir à un usage complètement pacifique. Dans ces conditions et à moins de considérer tout acte de commerce avec un belligérant comme une source de richesse capable d'augmenter sa force de résistance, en bonne logique, il est difficile de ranger le charbon parmi les objets de contrebande, même en étant partisan de la thèse qui envisage l'utilité du combustible pour un navire de guerre comme supérieure à

celle de ses canons et de ses munitions. Supposons un pays non producteur de houille, dans une situation géographique assez désavantageuse pour ne pouvoir en temps de guerre tirer ses ressources du dehors que par voie de mer ; si la houille est déclarée contrebande absolue par un adversaire très fort, l'entrave de ce commerce pacifique peut lui être plus préjudiciable qu'une épouvantable défaite, qui lui serait directement infligée par son propre ennemi. Comme cette conséquence proviendrait en quelque sorte de l'assujettissement des neutres à la volonté de son adversaire, le résultat serait assez exorbitant pour nous paraître admissible.

Mais, d'autre part, la proportion écrasante de charbon, consacré aux usages pacifiques, est-elle suffisante pour légitimer « tout » transport charbonnier neutre destiné à un belligérant ?

Voici un croiseur belligérant qui rencontre en pleine mer le charbonnier neutre, ayant pour mission de transborder sa cargaison à quelques dizaines de milles plus loin à bord d'un navire de guerre ennemi, qui attend fidèle au rendez-vous. En bonne logique encore, peut-on astreindre ce croiseur, maître de son droit de visite, après avoir eu connaissance de la destination du charbon, de ne pas immobiliser son adversaire par le moyen le plus simple qui s'offre à lui, sous prétexte que la houille n'est jamais contrebande de guerre ?

Entre l'hypothèse d'un charbonnage en eaux neutres et celle du charbon contrebande de guerre, entre la question de la vente et celle de l'exportation ou du transport du charbon, il y a une analogie évidente. Dans les deux cas, des « sujets » neutres livrent la même marchandise aux mêmes belligérants ; mais il y a entre les deux situations deux

grandes différences : d'une part, la vente s'accomplit dans des lieux soumis à la juridiction de l'Etat neutre, par conséquent dans un endroit où l'Etat belligérant est forcé d'abandonner la sauvegarde de ses droits à la bonne foi de ce dernier ; d'autre part, lorsque le ravitaillement a lieu dans un port ou dans les eaux neutres, l'Etat neutre ne peut se méprendre sur la destination du charbon accordé. C'est bien à bord d'un navire belligérant que celui-ci est chargé. Le seul doute qui peut s'élever, cause de toutes les difficultés, concerne le caractère de la libéralité. Cette libéralité a-t-elle un caractère purement humanitaire, ou bien permet-elle, au contraire, à un navire belligérant, de trouver dans le port neutre une plus ou moins hospitalière base d'opérations ?

Lorsqu'il s'agit d'un transport de charbon, l'appréciation n'appartient plus au neutre, mais au belligérant. De plus, le doute s'élève pour ainsi dire « *ab ovo* ». C'est le but initial et non le but final qui intéresse. Devant la houille découverte le croiseur belligérant se demande « où va-t-elle » et non pas « qu'en fera le navire de guerre ennemi ».

La solution donnée à l'une des deux questions n'est pas dénuée de toute action réflexe sur l'autre.

Dans le problème charbonnier, une thèse de liberté complète, quant au ravitaillement dans les eaux neutres, se présente comme bien plus compromettante pour les intérêts du belligérant adverse, qu'une thèse de respect absolu du charbon ennemi sous pavillon neutre, c'est-à-dire d'une thèse abolissant sur ce point toute notion de contrebande de guerre. Seulement il y a un argument qui plaide pour une orientation plus libérale dans la première, et plus restrictive, — au moins dans certains cas — dans la seconde.

C'est la situation de fait qui rend maître de la décision à prendre, là le neutre, ici le belligérant. Il nous semble naturel que les raisons de parcimonie du belligérant ennemi puissent justifier, — lorsqu'elles prennent pour lui une importance vitale, — une saisie suivie même de confiscation. Il est naturel qu'un belligérant n'aie d'autre désir que celui d'écraser son adversaire. Au contraire, ces raisons doivent s'atténuer aux yeux de l'ami, du neutre, car celui-ci ne peut avoir d'autre vue que son souci de ne pas se départir des règles essentielles de la neutralité.

Au fond, il résulte de ces explications, que toute la question du charbon contrebande de guerre se ramène à se demander si l'on ne doit pas condamner le charbon, lorsqu'il « peut » devenir un agent hostile, et rechercher quels sont les éléments qui, dans ce cas, doivent faire présumer un usage non pacifique.

SECTION II. — La doctrine.

I

Les anciens auteurs ne se sont pas préoccupés de la question et pour cause. Mais, même du temps de la navigation à voile, c'était un objet ordinaire de discussion que la question de savoir si les espars, les étoupes, les toiles à voile, etc., devaient être considérés comme pouvant éventuellement être employés dans la guerre maritime et si, à raison de cette circonstance, ils pouvaient faire l'objet d'une saisie et d'une confiscation ou si, au contraire, ils devaient être considérés comme servant au commerce maritime et, par suite, comme pouvant voyager librement.

Or, le charbon rendant aujourd'hui à la marine à vapeur les services que ces engins divers fournissaient aux marins de jadis, il est aisé de tirer par analogie des arguments sur ce sujet des écrivains en renom du passé. Incontestablement la majorité se prononçait en faveur de la prohibition. La toile entraît pour Grotius dans ses *incipitis usus* pour lesquels il fallait, disait-il, tenir compte des nécessités de la guerre. Si la saisie est indispensable à la protection du belligérant, elle est légitime ; mais à moins de circonstances particulières, elle ne doit avoir lieu qu'à charge de restitution (1). Heineccius et Vattel sont plus explicites. Le premier range parmi les marchandises prohibées les voiles, les cordages, les agrès et autres engins maritimes (2), le second tout ce qui sert à la construction et à l'armement des navires (3). Enfin, même Bynkershoek, tout en admettant en principe, que doivent être libres toutes les marchandises *quæ ad usum belli parata non sunt*, déclare cependant que les *munitions navales* doivent être considérées comme des objets de contrebande de guerre, toutes les fois que l'ennemi est dans un tel dénûment qu'il a un besoin pressant de renouveler ses approvisionnements (4).

II

Il y a peu de publicistes modernes qui aient envisagé avec quelque ampleur la question de la contrebande de guerre, sans s'être occupé de l'interdiction du transport du

(1) Grotius, *De jure belli ac pacis*, liv. III, chap. I, n° 5.

(2) *De navibus*, I, § 14.

(3) Vattel, liv. III, chap. VII, § 112.

(4) Bynkershoek, *Questiones juris publici*, liv. I, chap. X.

charbon. Cette interdiction suscite même des difficultés si graves, que la très grande diversité de vues, qui caractérise les écrits sur l'ensemble de la matière, se retrouve dans les chapitres consacrés au charbon. A vouloir citer tous ces auteurs, ce serait s'écarter trop du but spécial de ce travail pour se rapprocher d'une étude générale sur la contrebande de guerre. Aussi nous bornerons-nous aux plus connus d'entre eux.

D'ailleurs, lorsqu'il s'agit d'un objet déterminé, comme du charbon dans notre cas, une classification est assez aisée. Elle revient à classer les auteurs selon qu'ils considèrent le commerce de la houille comme libre, comme de contrebande absolue ou comme de contrebande relative et à rechercher leurs arguments respectifs pour la détermination des criteriums proposés.

1. — a) Dans la doctrine libérale nous devons ranger en tête, — ne serait-ce que pour mémoire, — les auteurs qui réclament la liberté des mers même pour le commerce des armes et des munitions.

En supprimant ainsi toute notion de contrebande de guerre, il est clair que la question du charbon ne se pose pas pour eux. Seulement, deux de ces idéalistes, Westlake et M. de Bar, font allusion au charbon pour corroborer leur argumentation. Nous croyons donc intéressant d'en dire un mot.

Les raisons invoquées consistent à placer les adhérents à la théorie de la contrebande de guerre dans l'alternative : 1° ou de comprendre dans la contrebande l'ensemble des objets utilisables directement ou indirectement pour un usage militaire. Celle-ci aboutit, dans ce cas, à l'interdiction à peu près complète du commerce neutre et n'est plus une exception à la liberté de ce commerce. Elle ne

pourrait être appliquée intégralement sans soulever de violentes complications internationales.

2° Ou de restreindre la contrebande aux seules armes et munitions. Elle devient alors à peu près inutile aux belligérants, tout en restant une source de sérieuses entraves pour le commerce neutre (1).

« Ainsi, dans une guerre maritime entre deux grands Etats, dit M. de Bar, il est probable pour l'avenir que le transport et la vente de la *houille*, destinée à l'usage des navires de guerre, seront beaucoup plus importants que la vente de canons et de munitions. Donc, prohiber la vente et le transport des articles spécialement et directement destinés à la guerre et permettre, pour toutes les occasions possibles, la vente et le transport de la *houille*, du salpêtre, de la dynamite, etc., ce serait donner aux belligérants un droit probablement assez minime et inutile, on pourrait même dire ridicule » (1).

On remarquera combien curieux est le raisonnement de M. de Bar : la théorie de la contrebande relative est insoutenable. La théorie de la contrebande absolue est admissible, mais sans celle de la contrebande relative elle est inutile. On voit que la moindre hésitation à ranger la *houille* parmi les marchandises, dont le commerce doit être absolument libre, menacerait de faire crouler tout le système de cet auteur sur l'abolition de la théorie de la contrebande de guerre.

« Il me semble, observe de son côté Westlake (2), que, si l'on était résolu à fonder les devoirs des neutres sur une base strictement logique, le seul moyen de se montrer con-

(1) De Bar, *op. cit.*, *R. D. I.*, 1894, p. 406.

(2) Westlake, *op. cit.*, *R. D. I.*, 1870, p. 627.

séquent, serait de faire consister la neutralité à ne point se départir des habitudes contractées pendant la paix. C'est le seul système qu'il soit possible d'appliquer d'une manière suivie en toute circonstance. Si c'était une coutume établie en temps de paix que le pays A... vendit du *charbon* et des *fusils* et que le pays B..., qui tirerait de son sol et de ses manufactures une provision satisfaisante de ces objets, fit la guerre au pays C.. qui ne jouirait pas des mêmes avantages, le pays B... serait tenu de reconnaître les marchés du monde comme faits acquis dans les conditions de l'espèce à l'égal de toutes les circonstances géographiques qui rendraient le pays C.. moins facilement attaquant. »

Donc, le pays qui vend du charbon en temps de paix à un autre, devra continuer à lui vendre si ce dernier devient belligérant. On ne peut être plus catégorique (1).

b) Une mention à part doit aussi être faite des auteurs qui font de la contrebande de guerre une affaire de convention, tels, par exemple, Lampredi et Galiani. — D'après ce dernier, ce n'est jamais un devoir rigoureux pour les neutres de s'abstenir de procurer même des armes et des munitions aux belligérants, à moins qu'ils ne s'y soient formellement engagés par un traité. — « Ainsi, dit-il, lorsqu'une nation renonce aux avantages de son commerce en faveur d'une autre, c'est toujours par principe d'équité, mais non par l'effet d'une obligation indispensable. En tout cas, les belligérants sont tenus, au début de la guerre, de notifier aux neutres qu'ils désirent que certaines marchandises ne soient pas fournies à leurs ennemis. Cette notification, une

(1) V. aussi Coccegi, *Novum systema jurisprudentiæ naturalis et romanæ* ; Lorimer, *Principes de droit international*. Edition française Nys, Bruxelles, 1885, p. 273.

fois faite, les neutres sont, dans la règle, obligés de l'observer ; *ils en sont dispensés toutefois lorsque les articles prohibés sont au nombre des produits principaux de leur pays*. Lorsque la fourniture d'une certaine marchandise, par exemple de soufre, de salpêtre, de fer, de bois de construction, constitue un des *revenus principaux* d'une nation neutre, le commerce de cet article ne peut lui être interdit (1). Par un raisonnement identique, il faudrait conclure que des pays tels que l'Angleterre et les Etats-Unis, grands exportateurs de houille, ne peuvent jamais se voir interdire le trafic de leur charbon, à moins de s'y trouver obligés par des traités conclus avec les adversaires de leurs clients.

En étendant la solution du charbon au combustible en général, il faudrait conclure de même pour les pétroles américains, roumains ou russes, la houille et le pétrole pouvant passer pour ces divers pays comme des produits principaux, susceptibles de constituer des « revenus principaux (2) ». Sans méconnaître ce qu'une doctrine si libérale aurait d'avantageux pour les neutres, nous craignons qu'elle ne demeure plutôt théorique ou d'application isolée, étant données les nécessités contradictoires des guerres modernes.

c) En laissant ces deux catégories spéciales de côté, nous trouvons, dans la très grande majorité d'auteurs qui acceptent la notion courante de la contrebande de guerre, des partisans de la liberté du commerce houiller, ardents et nombreux.

Dès la seconde moitié du siècle dernier, Hautefeuille, en France, et Vidari, en Italie, se prononçaient catégoriquement

(1) De Doveri, lib. I, c. IX, § 3-7.

(2) En Angleterre, rien que l'impôt sur la houille exportée a produit en 1906 plus de 50.000.000 francs (Cf. M. Cauwès à son cours, 1906-1907).

en ce sens. Pour Hautefeuille la réponse ne paraît devoir soulever aucune difficulté. « La houille est, sans doute, un auxiliaire indispensable des machines, mais elle ne saurait être considérée comme un instrument direct et exclusif de guerre. Bien loin de là, les usages pacifiques, auxquels elle est employée, sont plus importants que ceux qui résultent de l'état de guerre, et la consommation, faite par ces usages pacifiques, est beaucoup plus considérable que celle nécessitée par les hostilités. D'après les règles du droit primitif, la houille est donc une denrée dont le commerce doit toujours rester libre. La loi secondaire (les traités) ne peut changer la nature des objets, ni leur donner un caractère qu'ils n'ont pas d'après les principes qu'elle est appelée à appliquer, mais non à modifier (1). »

Quant à Vidari : « la houille ou charbon de terre n'est pas de contrebande pas plus que les machines à vapeur, moins encore que celles-ci qui sont sur l'extrême limite de la catégorie des objets licites. »

Parmi les auteurs récents il y en a de tout aussi précis et nets. Pour MM. Despagnet, Piédelièvre et de Bœck, la houille ne doit pas être comptée parmi les objets de contrebande, quelles qu'en soient la destination patente ou manifeste et la quantité transportée. « Ce n'est pas, en effet, *l'importance pour la guerre*, dit M. de Bœck, *mais le lien avec la guerre* qui sert à classer les marchandises au point de vue de la contrebande, ce n'est pas d'une manière directe, mais d'une manière indirecte que la houille augmente les moyens offensifs et défensifs des belligérants. La houille est un agent de locomotion ; le commerce doit en être li-

(1) Hautefeuille, *Droits et devoirs des nations neutres*, t. II, p. 143.

bre, tant de la part des neutres que des sujets ennemis (1). »

De même, nous croyons pouvoir ranger parmi les défenseurs de la houille Calvo, bien qu'il soit un peu moins affirmatif : « Elle reçoit de nos jours, dit-il, des applications si multiples soit pour les usages domestiques, soit pour les besoins industriels, soit pour l'alimentation de la marine à vapeur marchande, qu'il n'est plus possible, sans s'exposer à léser des intérêts tout pacifiques, d'envisager ce combustible au point de vue des services qu'il peut rendre à la marine militaire ennemie (2). »

Dans son ouvrage sur la contrebande, M. Kleen a, de son côté, présenté d'une façon fort claire les arguments en faveur de l'insaisissabilité de la houille. Son opinion est d'autant plus intéressante qu'elle résume très clairement celle de la doctrine libérale contemporaine : « La houille, dit-il, n'a pas le caractère de contrebande et cela par la même raison que les machines. C'est qu'elle appartient si essentiellement à l'industrie pacifique, que son utilisation dans la guerre devient une question comparativement secondaire. Elle doit être libre comme les vivres, parce qu'elle est comme eux une question de l'existence, et que l'intention de priver un ennemi des moyens d'existence ne justifie pas des attaques contre les moyens d'existence des neutres. Elle doit enfin être libre pour le même motif que le matériel maritime : c'est que son emploi dans la chaudière d'un navire de guerre autorise aussi peu le belligérant de la prohiber qu'il ne saurait interdire la toile parce que les navires de guerre peuvent porter des voiles. La houille est une force motrice, mais une force motrice n'est pas une

(1) *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, p. 619.

(2) Calvo, *Droit international*, t. V, liv. IV, p. 35.

arme par cela seul qu'elle est nécessaire dans une guerre. Et l'emploi de la houille est tellement entré dans les usages de la vie ordinaire et quotidienne, depuis la locomotion sur les grandes lignes internationales et l'usine à gaz dans les villes, jusqu'à la cheminée de la plus petite chambre, que l'obstruction de son commerce équivaldrait à *une déclaration de blocus pour les neutres* (1). »

★★

2. — En résumé, les adversaires du charbon contrebande de guerre justifient son immunité absolue en se fondant sur cette considération unique que le charbon de terre, — la houille, — a un usage surtout pacifique ; il est bien indispensable à la guerre, mais telle n'est pas son utilité primordiale, tandis que les armes et les munitions, par exemple, ont un usage exclusivement belliqueux.

Au contraire, les partisans de la théorie du charbon contrebande relative s'obstinent à faire dépendre la solution du problème d'après les circonstances qui l'accompagnent. Les raisons de la théorie libérale portent à faux, — disent-ils, — car peu importe l'utilité primordiale du charbon lorsqu'on peut démontrer que, dans tel cas spécial, son emploi n'est réservé qu'à un usage de guerre. Il est naturel que la prépondérance écrasante de son usage inoffensif, légitime en principe, en temps de guerre, le respect de son commerce ; mais on aboutirait à une injustice manifeste, en maintenant l'application de la règle générale, lorsqu'on se trouve en présence d'un cas clairement exceptionnel. En un mot, *tout dépend pour eux d'une question d'intention* : le belligérant auquel le charbon est destiné doit-il ou non

(1) Kleen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, Paris, 1893, *op. cit.*, p. 619.

l'employer aux usages de la guerre ? Si non, le charbon n'est pas saisissable ; il le sera dans le cas contraire, qui devra être présumé notamment si le charbon acheté est à destination d'un port de guerre ou d'une escadre ennemie, ou simplement si la quantité achetée est considérable, parce qu'alors on peut supposer qu'elle est destinée à constituer des approvisionnements en vue des opérations de guerre.

Cette solution est d'ailleurs toute naturelle pour la doctrine anglaise qui admet la contrebande conditionnelle et d'après laquelle tous les objets pouvant être utilisés en vue de la guerre, de quelque nature qu'ils soient, sont susceptibles d'être saisis (1). Tous les auteurs anglais, suivant en cela la jurisprudence constante de leur pays, sont unanimes en ce sens. Ainsi Phillimore, qui les résume tous sur ce point, déclare catégoriquement : « Il résulte clairement des principes posés ci-dessus que le charbon peut, suivant les circonstances, en particulier suivant la quantité et la destination, devenir passible de confiscation (2) ».

Ce qui est plus singulier c'est de voir des auteurs français ou allemands, qui, après avoir admis la règle contraire, d'après laquelle la prohibition ne doit s'étendre qu'aux objets directement et exclusivement destinés à la guerre, jamais aux « matières premières et marchandises de toute espèce propres aux usages pacifiques, bien qu'elles puissent servir également à la confection et à l'usage des armes (3) », oublient ensuite le principe posé et déclarent que, par exception, la houille, munition indispensable pour la marine de guerre, pourra être traitée comme contrebande de guerre,

(1) Cf. Moseley, *What is contreband of war and what is not*.

(2) Comm. III a p. 355, part X, chap. I.

(3) V. Ortolan, *Règles internationales et diplomatie de la mer*, t. II, liv. III et IV.

malgré son application à des usages purement industriels et pacifiques.

Ainsi, parmi les Français, Ortolan et Ruben de Couder arrivent à en faire une question de circonstances, tandis que d'autres plus affirmatifs, tel Massé (1), se réfèrent au critérium de la destination ou renvoient, comme Dalloz, au système plus vague de l'utilité (2).

Parmi les Allemands, Heffter admet que, lorsqu'il y a des motifs suffisants d'attribuer à certains articles de commerce des neutres une importance pour les forces maritimes de l'ennemi, on peut permettre à des belligérants d'avoir recours à des voies de fait : « Dans ce cas, se trouvent les machines à vapeur et les charbons, devenus de nos jours les éléments indispensables de toute puissance maritime, bien qu'ils puissent recevoir également des emplois tout pacifiques (3) ».

De même, M. Gessner convient que les « exigences de la tactique moderne » rendent nécessaire la reconnaissance de la houille comme contrebande de guerre (4).

Enfin, Bluntschli, tout en limitant, lui aussi, l'extension de la contrebande, range les charbons dans la contrebande relative :

«Le transport d'objets servant aussi aux besoins des particuliers, habillements, sommes d'argent, chevaux, bois de construction pour les navires, toile à voiles, plaques de fer, machines à vapeur, charbon de terre, navires de com-

(1) « Le charbon de terre peut être ou n'être pas contrebande de guerre, suivant que le belligérant auquel il est destiné doit l'employer ou non au but de la guerre » (Massé, *Droit commercial*, t. I, n° 208).

(2) V. *Prises maritimes*, n° 159.

(3) Heffter, *Droit des gens*, § 154.

(4) Gessner, *Droit des neutres sur mer*, p. 93-98.

merce, etc., est en principe autorisé. On ne pourra exceptionnellement envisager ces objets comme contrebande de guerre que si les traités les mentionnent expressément, ou si, dans l'espèce, on peut démontrer qu'ils étaient destinés à faire la guerre et transportés avec l'intention de prêter aide et assistance à l'un des belligérants. Les vêtements, par exemple, devront servir à l'uniforme des troupes, l'argent n'être qu'un subside, les chevaux servir à remonter la cavalerie, le bois et le fer à construire des navires de fer et à les blinder, les embarcations marchandes à transporter les troupes ennemies. On devra toujours présumer que ces objets ne sont pas destinés à la guerre, et se prononcer, dans le doute, contre l'admission de l'idée de contrebande... Le charbon sera confisqué s'il est destiné à la flotte ennemie, (par exemple, dit Bluntschli, lorsqu'il s'agira d'un transport de charbon de terre dans le port où la flotte ennemie est à l'ancre). Si cette intention ne peut être constatée, on mettra temporairement le charbon sous séquestre en indemnisant les propriétaires, parce que, si le navire arrivait à sa destination, l'ennemi achèterait évidemment la cargaison et s'en servirait pour faire la guerre (1) ».

La même remarque peut encore être faite pour d'autres publicistes étrangers, lesquels, bien que très sympathiques à la liberté du commerce, s'en tiennent très catégoriquement au critérium de la destination. Ainsi le Portugais Testa range le charbon dans les marchandises prohibées : « quand il a pour destination un point où il n'existe pas d'établissements commerciaux ou industriels, où stationnent seulement des forces navales belligérantes, manquant de cet indispensable élément moteur et ne pouvant s'en

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, § 805.

fournir sur les lieux. Il paraît indubitable que cette circonstance de la destination, dit-il, ne peut exempter cet article du caractère de la contrebande de guerre (1). » Et tout aussi absolu, en Amérique, M. Lieber déclare illicite le transport du charbon destiné aux vapeurs de guerre (2).

★★

3. — Le nombre des auteurs qui considèrent la houille, comme constituant *par elle-même* un article de contrebande de guerre, est infiniment plus restreint. Cependant, les raisons qu'ils invoquent pour la classer dans la contrebande absolue sont loin d'être dénuées d'un réel fondement. Elles reviennent, en premier lieu, à considérer la quasi impossibilité où l'on se trouve dans un grand nombre de circonstances pour établir une distinction entre ces deux usages pacifique ou belliqueux du charbon, — en vue de motiver une décision équitable des tribunaux de prises ; ensuite et surtout à se demander à quoi serviraient à un navire de combat son artillerie et ses autres engins explosifs, s'il manquait d'appareil moteur et partant de combustible. Ainsi le contre-amiral espagnol Mozo est d'avis que « le charbon de terre doit être considéré comme contrebande de guerre *sans aucun doute et au même titre que les armes et projectiles, comme un objet ayant une application immédiate pour le combat*. Sans lui, la guerre maritime est impossible et cette raison suffit pour que le charbon de même que les machines et les chaudières, soit inscrit au premier rang de la contrebande de guerre (3). »

(1) Testa, *Le droit public international*, p. 210.

(2) Lieber, *R. D. I.*, 1872, p. 462.

(3) Mozo, *Tratado Elemental de Derecho de gentes y marítimo internacional*, Madrid, 1898, p. 521 et suiv.

En France M. Funck-Brentano a soutenu avec une netteté remarquable la thèse, d'après laquelle toute adaptation possible à un usage militaire suffit pour rendre la marchandise condamnable. Envisageant l'application, dans les temps modernes, de la déclaration du Congrès de Paris de 1856, il fait remarquer que ces deux articles, relatifs aux droits des neutres, se réduisent à la simple proclamation par chacun des belligérants de tout ce qu'il estime pouvoir concourir à entretenir les forces et la résistance de l'autre. « Or, il n'est point de commerce, si inoffensif soit-il, qui ne puisse, à un moment donné, se trouver dans ces conditions, comme le riz, toutes les denrées alimentaires, comme la poudre et la dynamite, le charbon de terre et le coke... Tout commerce dont l'interdiction peut amener l'ennemi à composition peut être proclamé contrebande de guerre (1). »

Enfin, pour terminer cette rapide revue de doctrines, nous signalerons dans le même sens d'interdiction absolue, l'opinion de M. Kamarowsky, professeur à l'Université de Moscou. Elle est d'autant plus importante qu'elle a inspiré, dans une certaine mesure, la conduite russe dans la dernière guerre de 1904. Analysant un ouvrage du prince Cantacuzène, comte Speransky, intitulé *Essai d'une définition de l'idée de contrebande de guerre*, et dans lequel l'auteur comprend, parmi les objets licites, les provisions de bouche, les vêtements, les machines à vapeur, *la houille*, les chevaux, etc., il critique en ces termes la partie relative à la houille : « Quant à la houille, j'observerai qu'il faudrait faire une différence entre les guerres du continent et les guerres maritimes. Dans ces dernières, il est difficile

(1) *R. D. I. P.*, 1894, p. 329.

que les puissances belligérantes consentent à compter la houille parmi les objets tolérés. Est-ce qu'en servant de moyen de chauffage aux vaisseaux de guerre, elle n'augmente pas directement les moyens de défense des puissances maritimes ? (1) »

Bornons-nous à ce sujet à observer que la distinction de M. Kamarowsky est bien peut-être un peu factice. Les Russes, eux-mêmes, ont pu voir, en 1904, l'utilité du charbon non seulement pour leur flotte, mais encore pour le Transibérien.

SECTION III. — Le droit conventionnel.

Au premier abord, il semblerait que l'étude du droit conventionnel devrait avoir, en notre matière, une importance toute spéciale. Et pourtant, l'étude des traités, si elle est des plus utiles pour fixer la notion de contrebande elle-même et en dégager les éléments, l'est beaucoup moins au point de vue qui nous occupe. Les traités qui sont les plus explicites sur la question de la contrebande sont les plus anciens. Or, ce sont aussi ceux qui sont le moins importants pour nous, puisque, avant le milieu du XIX^e siècle, les combustibles ne jouaient pas le rôle spécial dans la propulsion des navires, qui en fait aujourd'hui un élément vital pour la marine.

Au moment où, après le Moyen-Age, la notion de contrebande cessa de se confondre avec la prohibition de tout trafic avec les belligérants, pour prendre nettement le ca-

(1) Kamarowsky, *Bibliographie de la littérature contemporaine du Droit international en Russie*, R. D. I., 1876, p. 397.

ractère d'une simple restriction à la liberté du commerce des neutres, que les belligérants sont désormais obligés de respecter, il n'y eut, tout d'abord, que des réglementations purement unilatérales. Chaque pays fixait à son gré les objets de contrebande, en n'ayant aucun but que d'en faire cadrer la liste avec son intérêt bien entendu : la réduisant à presque rien s'il était neutre, l'étendant démesurément s'il voulait susciter des embarras sérieux à son adversaire, ou même, plus simplement, à un neutre, son rival au point de vue du commerce maritime.

Aussi, n'est-ce guère que dans l'époque moderne, quand les Etats concluent des traités pour régler l'énumération des objets prohibés, que nous constatons des efforts pour arrêter dans la pratique la notion de contrebande. Mais il faut se hâter d'ajouter que ces efforts restent vains, du moins en tant qu'ils auraient pu avoir pour effet d'éclaircir et d'unifier la notion de contrebande.

Au XIX^e siècle, la plupart des Etats paraissent même vouloir renoncer à fixer par convention, tout au moins avec précision, ce qu'ils devront ou non entendre par contrebande.

D'ailleurs, au XVI^e siècle, l'usage de la houille ne se concevait que comme moyen de chauffage ou comme substance pouvant servir à la fabrication des navires et de la poudre. Les traités les plus anciens, ou bien ne s'occupent pas spécialement du charbon, ou bien prennent à son égard la position adoptée à l'égard soit du salpêtre, soit des matières premières, soit des denrées ou selon l'expression de l'article 13 du traité des Pyrénées (7 novembre 1659) (1), « tout ce qui appartient à la nourriture et sustentation de la vie. »

(1) Dumont, t. IV ; 2, p. 264.

Déjà antérieurement à celui des Pyrénées, un grand nombre de traités avaient limité les articles constituant la contrebande aux armes et munitions, tels ceux du 18 avril 1646 entre la France et les Provinces-Unies (1), celui du 1^{er} septembre 1647 entre l'Espagne et les Villes Hanséatiques (2), du 5 avril 1654 entre l'Angleterre et la Hollande (3), etc. Par le fait même, il semble bien qu'ils excluaient le charbon comme l'a fait plus expressément le traité des Pyrénées, dont l'article 13, auquel nous avons déjà fait allusion, déclare de libre commerce toutes les denrées non comprises dans l'énumération de son article 12 et dans lesquelles ne figure pas le charbon.

Plusieurs traités postérieurs, conclus pendant le cours de la seconde moitié du XVII^e siècle, dont on trouvera une énumération dans le traité de Calvo, t. V, § 271, pp. 11 et 12, ne s'écartent guère, en ce qui concerne ce point, du traité des Pyrénées et en reproduisent, plus ou moins complètement, les dispositions.

Le traité d'Utrecht (1713), ou plus exactement la convention commerciale signée à Utrecht en même temps que les traités politiques, est encore plus précis. Dans son article 20, il exempte formellement de la contrebande le « charbon à fourneau », au même titre que les matières premières nécessaires à la construction, au radoub et à l'armement des navires, qui sont d'un usage commun à la guerre et à la paix. Cette exception du charbon doit être d'autant plus remarquée, que le même traité considère comme contrebande le soufre et le salpêtre, alors que le charbon est, lui

(1) Dumont, t. VI, I, p. 342.

(2) Dumont, VI, I, p. 403.

(3) Dumont, VI, II, p. 74.

aussi, un des éléments de la fabrication de la poudre.

Peut-être la spécification : charbon « à fourneau » nous donne-t-elle l'explication, le charbon destiné à la fabrication de la poudre, restant compris parmi les articles de contrebande.

Plusieurs traités postérieurs, même ceux des neutralités armées, reproduisent l'énumération du traité d'Utrecht : tels ceux de 1716, entre la France et les Villes Hanséatiques (1), de 1787 entre la France et la Russie (2), de 1801 entre la Russie et la Suède (3), etc.

Pendant, d'autres traités étendent davantage la notion de contrebande, en y comprenant, notamment les vivres et les matériaux nécessaires à la construction et à l'armement des navires. A notre connaissance, on ne rencontre pas dans leurs énumérations les termes de charbon ou houille. Mais il n'est pas invraisemblable de penser, que leurs dispositions, plus ou moins générales, permettaient d'y englober ce combustible. Il en est surtout ainsi, de ceux de ces traités qui comprennent, dans la série des objets prohibés, le goudron et les voiles, tel le traité franco-danois du 23 août 1742 (4).

D'autres encore, laissent aux belligérants le soin de préciser les cas où certains articles, tels que les provisions de bouche, qui ne sont pas contrebande en principe, peuvent être considérés comme tels. De ce type est le traité anglo-suédois du 25 juillet 1803 (5).

(1) Dumont, VIII, 4, p. 478.

(2) De Clercq, t. I, p. 171.

(3) De Martens, 2^e édit., t. VII, p. 315.

(4) De Clercq, t. I, p. 46. — V. aussi l'énumération de ces traités dans Calvo, t. V, p. 13, note 1.

(5) De Martens, VIII, p. 91.

Parmi ces derniers, il faut ranger également ceux qui ne définissent pas la contrebande de guerre et en donnent une énumération non limitative, terminée par une formule plus ou moins vague, telle que la suivante : « autres choses nécessaires à la guerre ». Une telle rédaction, que l'on trouve précisément dans le traité du 4 juin 1780 entre l'Angleterre et le Danemark (1), ne tranche rien et n'a d'autre effet que de laisser le champ libre aux discussions et aussi à l'arbitraire des gouvernements.

Ainsi donc, même si nous nous plaçons à un point de vue plus général, à celui de la notion même de contrebande, nous constatons qu'en somme, antérieurement au XIX^e siècle, il n'y a eu à ce sujet aucune unité de vues, aucune entente définitive et durable. Les traités successifs conclus entre les mêmes pays, répondent à des conceptions différentes ; à la même époque, une même puissance passe avec ses voisins ou rivaux des traités qui, sur cette question de contrebande, diffèrent sensiblement. Nous le voyons par les traités anglais aux XVI^e et XVII^e siècles, qui sont rédigés de façon très variable, alors même qu'ils sont conclus presque simultanément avec des Etats différents. Tandis que les uns ne prohibent comme contrebande que les armes et les munitions (2), ou, en plus, les chevaux et le salpêtre (3), d'autres augmentent bien davantage la liste des objets de contrebande et arrivent même à prohiber tout commerce neutre (4).

Les traités du XIX^e siècle ne s'occupent que rarement

(1) *J. D. I.*, 1898, p. 455.

(2) Traité de 1667 avec l'Espagne, la Suède et la Hollande, Dumont, VII, 2, p. 27.

(3) Traité de 1661 avec la Hollande, Dumont, VI, 2, p. 384.

(4) Traité du 12 août 1689 avec la Hollande.

de la question de savoir si le charbon est ou non contrebande de guerre. Après la paix de Vienne, nous voyons plusieurs traités respecter et reproduire les règles établies à Utrecht. Ainsi, dans presque tous les traités passés avec la France, dans la première moitié du XIX^e siècle, la contrebande de guerre est restreinte aux armes et aux munitions de guerre; c'est ce qui est dit, par exemple, dans le traité franco-bolivien du 9 décembre 1834, dans le traité avec le Texas du 25 septembre 1839, et dans celui avec la Nouvelle-Grenade du 1^{er} décembre 1846 (1).

Le traité du 25 septembre 1839 (art. 6) s'exprime ainsi : « Il est bien entendu que cette liberté du commerce et de la navigation ne s'étendra pas aux articles réputés contrebande de guerre, tels que canons et armes à feu, armes blanches, projectiles, poudre, salpêtre, objets d'équipement militaire et tous instruments quelconques *fabriqués* à l'usage de la guerre. »

Il est certain que la houille ne peut pas être assimilée aux objets cités et qu'elle ne peut, en aucune façon, être considérée comme objet fabriqué.

Cependant, nous rencontrons une mention expresse de la houille dans quelques traités conclus vers le milieu du siècle, tels ceux conclus par la France avec la Belgique, le 1^{er} mai 1861, avec la Hollande, le 7 juillet 1865 (2).

Par ces actes les H. P. C. avaient pris l'engagement de ne pas interdire l'exportation de la houille et de n'établir aucun droit sur cette exportation. Mais cette formule ne tarda pas à être abandonnée. On ne la retrouve pas dans les traités postérieurs avec ces pays. Au moment du renou-

(1) V. Calvo, t. V, p. 12 et 13, note 10 *in fine*.

(2) Voir ces traités à leur date dans le recueil de Clercq.

vement des traités de commerce français en 1882, on se contente de prévoir des prohibitions ou restrictions temporaires d'entrée pour toutes espèces de marchandises, en vue d'événements de guerre, à la condition, toutefois, que la prohibition fût en même temps applicable à toutes les autres nations.

Quant à l'Angleterre, elle évite, au cours du XIX^e siècle, de faire trancher, par les conventions qu'elle est amenée à conclure, la question de savoir si le charbon est ou non contrebande de guerre.

Par contre, on peut citer un traité conclu en 1871, entre les Etats-Unis et l'Italie (1), qui ne comprend parmi les objets de contrebande que les armes et les munitions et qui exclut, par conséquent, les combustibles.

La seule question intéressante, que nous pouvons nous poser, au sujet des traités concernant la contrebande de guerre, est celle de savoir, quelle serait la situation d'un Etat neutre, qui a conclu avec les deux belligérants des traités ne concordant pas au point de vue du combustible ? Si, par exemple, un grand pays producteur est parvenu à faire exclure par un de ses cocontractants le combustible de la liste des objets de contrebande, alors qu'il n'a pu obtenir de l'autre que de le faire figurer parmi les objets de contrebande relative, on peut se demander, la guerre survenant entre ses deux cocontractants, quelles seront les conditions faites à ses transports de combustible, par chacun des combattants ? Juridiquement, comme il s'agit de deux traités différents, leur application devrait être distincte dans chaque cas, car il est évident que les traités ne sont obligatoires qu'entre ceux qui les ont conclus. Cependant,

(1) *R. D. I. P.*, 1902, Doc., p. 1.

la pratique internationale semble devoir incliner plutôt en sens contraire. Des tribunaux de prises ont décidé que le belligérant, qui a consenti à ce que tel objet ne soit pas de la contrebande de guerre, pourra le considérer comme de la contrebande, si telle est la conduite de son adversaire. S'il n'en était ainsi, sa situation ne serait pas égale à celle de son ennemi (1).

SECTION IV. — La législation positive.

Le droit conventionnel ne nous donne donc aucune indication précise ; nous ne pouvons en dégager aucune notion certaine. Si maintenant nous examinons les législations des diverses puissances maritimes, nous constatons qu'elles non plus ne donnent beaucoup d'éclaircissements sur la notion de contrebande. Ce n'est que tout à fait exceptionnellement, que l'on a songé à définir par des dispositions légales ce qu'est la contrebande de guerre, et les raisons de cette réserve apparaissent nettement. Aucune puissance maritime n'a intérêt à se lier, en quelque sorte d'avance, à la fois vis-à-vis de ses propres sujets et des autres nations, sans obtenir de celles-ci la réciprocité ou des compensations.

Aussi, la pratique des Etats est beaucoup plus intéressante à notre point de vue que la législation positive. La première montre bien mieux que la seconde quelle extension les différentes nations ont donné à la notion de contrebande et dans quelle mesure elles sont amenées à subordonner leur doctrine traditionnelle aux nécessités du moment, et, ajoutons-le, aux exigences de la politique.

(1) Cf. Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, op. cit., t. I, p. 406 et suiv.

En ce qui concerne la principale puissance maritime, l'Angleterre, la réglementation de la contrebande n'a pas fait l'objet de lois proprement dites, de décisions définitives, mais seulement d'Orders in Council, décisions gouvernementales rendues au commencement de chaque guerre, et qui n'ont de valeur que pour la guerre à laquelle elles s'appliquent. L'étude de la législation anglaise se confond donc avec celle de la pratique de cette nation que nous exposons plus loin.

On considère, en effet, dans ce pays, comme le fait observer M. Holland, dans son *Manuel des prises*, que « c'est une partie des prérogatives de la couronne pendant la guerre, d'étendre ou de réduire les listes d'articles devant être considérés comme contrebande absolue ou conditionnelle, sauf à respecter les engagements pris par traités (1). »

Par contre, le Foreign Enlistment Act, — sur lequel nous aurons l'occasion de revenir, — dans ses articles 9 et 10, punit le fait de fournir à un navire belligérant les vivres et munitions, et donc aussi le charbon, considéré comme contrebande relative, sous réserve des tolérances admises par la pratique du droit international.

En France, le texte fondamental qui définit ce qu'est la contrebande de guerre, reste, en dehors des déclarations publiées au début des différentes guerres, la grande Ordonnance de 1681 sur la marine, dont l'article 11 spécifie : « Les armes, poudres, boulets et autres munitions de guerre, même les chevaux et les équipages, qui seront transportés pour le service de nos ennemis, seront confisqués, en quelques vaisseaux qu'ils soient trouvés et à quel-

(1) Holland, *Manuel des prises*, nos 61 et s., p. 18 et suiv.

ques personnes qu'ils appartiennent, soit de nos sujets ou alliés (1). »

Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, ont publié, en 1900, un code de la guerre navale, sous forme d'un ordre général du Département de la Marine (n° 551 du 27 juin 1900), préparé par le capitaine Charles H. Stocklom et destiné à servir de guide au service naval. Les articles 35 et 36 définissent ce qu'il faut entendre par contrebande, et distinguent d'ailleurs la contrebande absolue, qui comprend tous les objets d'armement et d'équipement naval ou militaire, et la contrebande conditionnelle. Parmi cette dernière est compris le charbon, lorsqu'il est à destination d'une station navale, d'un port militaire, ou d'un vaisseau de l'ennemi (2).

En Italie, le code de la marine marchande ne répute contrebande de guerre que « les munitions de guerre de toute espèce et généralement tout ce qui, sans manipulation, peut servir à un armement immédiat maritime ou terrestre. »

Cependant, il est fait réserve des objets qui peuvent être déclarés contrebande par des « déclarations spéciales faites au commencement des hostilités (3). »

Le code russe des lois de la guerre maritime, et notamment le règlement russe sur les prises maritimes de 1895, (4) parle sans doute de la contrebande de guerre,

(1) V. dans *Le nouveau Code des prises*, par Lebeau. (Paris, Imprimerie de la République, an VII), t. I, en note, sous cet article à sa place chronologique, l'indication des ordonnances ou textes ayant reproduit ultérieurement cette disposition.

(2) *R. D. I. P.*, 1902, Doc., p. 6.

(3) *Code Maritime*, Tr. Prudhomme, Paris, 1896.

(4) *J. D. I.*, 1904, p. 272.

mais sans chercher à la définir et en restant muet notamment en ce qui concerne les combustibles.

La législation la plus précise est peut être celle du Japon. La loi japonaise du 7 septembre 1894 sur les prises maritimes, dans ses articles 3 et 7, déclare saisissables les navires qui transportent de la contrebande de guerre ; or, d'après l'article 10 de la même loi, sont contrebande de guerre :

1° Les armes de toute sorte, munitions, substances explosives, etc., qui sont considérées comme contrebande quand elles se trouvent à bord d'un navire destiné à un port ennemi ou à une armée ennemie ;

2° Les provisions et liqueurs, la monnaie, le matériel télégraphique..., le matériel de construction de chemins de fer, etc., le *charbon*, les bois de construction.

Ces objets constituent une contrebande de guerre dans le cas seulement où ils sont destinés à l'armée ennemie, ou lorsque le navire qui les porte se dirige vers un port ennemi, et qu'on peut présumer qu'ils sont destinés à être utilisés pour la guerre par l'armée ennemie.

Citons, enfin, l'ancien code civil de la Prusse qui ne rangeait dans la contrebande, outre les armes et munitions, que le soufre et le salpêtre.

Le règlement des prises du 20 juin 1864 ne prohibe, en plus des spécialités militaires, que les brides et les selles (1).

SECTION V. — La pratique internationale.

Si, ainsi, l'examen des législations positives ne nous donne aucun éclaircissement appréciable, celui de la pra-

(1) Kleen, *R. D. I.*, 1893, p. 129.

tique des Etats nous permettra de mieux saisir les raisons pour lesquelles tant de difficultés et de divergences se produisent lorsqu'il s'agit de préciser la notion de contrebande de guerre.

Nous n'avons pas à remonter au delà de la guerre de Crimée, qui est la première où le rôle de la houille, comme moyen de propulsion des navires, a pu être envisagé. Au début des hostilités, la France et l'Angleterre, alliées contre la Russie, cherchèrent à s'entendre au sujet de la contrebande ; elles ne purent y parvenir. Tandis que la France, par ses Instructions du 31 mars 1854, restreignait la liste des articles de contrebande, l'Angleterre se refusait à en formuler l'énumération ou la définition. Tandis que la France excluait très certainement de la contrebande le charbon, le gouvernement anglais s'en tenait, en ce qui concernait ce combustible, à la notion de contrebande relative et laissait aux officiers de ses navires de guerre le soin d'apprécier dans chaque cas, selon les circonstances et notamment selon la destination du navire neutre, s'il y avait ou non lieu à saisie. Ajoutons encore, à ce sujet, que la Suède, un des neutres les plus intéressés à ce moment dans la question, publia, dès le début des hostilités, le 8 avril 1854, une déclaration qui paraissait exclure le charbon (1).

Pendant la guerre d'Italie, l'Autriche se contenta de défendre l'exportation de la houille à ses propres sujets, sans prendre position sur la question en ce qui concernait les neutres. La France et la Sardaigne admirèrent que la houille n'était pas contrebande et laissèrent entendre qu'elles considéraient cette règle non comme accidentelle, mais comme

(1) Cf. Kleen, t. I, p. 420.

permanente. L'Angleterre, en tant que neutre, en resta à sa théorie traditionnelle. Dans sa déclaration de neutralité et sa note du 18 mai, elle indiqua que la houille *pouvait* être traitée comme contrebande, et que la question dépendrait dans chaque cas des circonstances particulières dont les tribunaux de prises resteraient les souverains appréciateurs (1).

Enfin, pendant la guerre de Sécession, le soufre et le charbon ne furent pas mentionnés dans les Instructions données par le gouvernement des Etats Confédérés (2). Mais, remarquons que le gouvernement danois, à ce moment, interdit l'exportation de « tous les objets travaillés d'avance qui, en égard aux moyens de guerre, peuvent être utilisés immédiatement pour faire la guerre. »

Jusque là, les Etats belligérants et les neutres s'étaient préoccupés certainement de la question de la houille, mais en somme à titre secondaire seulement, sans qu'elle soulevât de véritables difficultés diplomatiques. Mais il cesse d'en être ainsi à partir de la guerre franco-allemande, pendant laquelle le rôle de la navigation à vapeur commence à apparaître nettement. Cette guerre, d'ailleurs, a apporté d'importants éclaircissements sur la notion de contrebande de guerre.

La France, qui avait, il faut le reconnaître, tout intérêt à agir ainsi, se refusa à voir dans la houille un article de contrebande. Le *Moniteur officiel* du 26 juillet 1870 reproduisit une note qui avait été publiée lors de la guerre de Crimée et qui était ainsi conçue : « Quelques doutes s'étant élevés dans certains ports sur la question de savoir si le

(1) V. Kleen, *op. cit.*, p. 420.

(2) Vidari, p. 317.

transport de la houille constituait une opération licite, dans les circonstances actuelles, on croit devoir rappeler que le gouvernement de l'Empereur ne considère pas cet article comme contrebande de guerre (1). »

L'Angleterre, à ce moment, parut vouloir atténuer ou modifier du moins, en faveur de la France, son ancienne doctrine, et se rallier dans une certaine mesure au point de vue du gouvernement français. Il est vrai que la thèse libérale était alors la plus conforme à son intérêt commercial, puisque ses charbonniers étaient en excellente situation pour ravitailler, sans grand danger, les navires français, non seulement en houilles, mais aussi en armes et munitions.

Le gouvernement allemand, dès le début des hostilités, souleva la question de savoir si l'Angleterre observait la neutralité, en laissant fréter à Newcastle des navires anglais, qui allaient approvisionner en charbon la flotte française dans la mer du Nord ; il demandait, comme il résulte d'une dépêche du comte Granville à Lord Loftus (2), ambassadeur à Berlin, en date du 3 août 1870, que l'Angleterre empêchât l'exportation des articles de contrebande et exerçât à cet effet une surveillance active sur ses ports. Il soutenait, en effet, que le charbon, destiné à la flotte française, devait nécessairement être considéré comme contrebande de guerre et faisait observer que les vues allemandes étaient, en somme, plus conformes à la pratique traditionnelle de l'Angleterre que celles de Lord Granville.

Celui-ci riposta en rappelant que la loi allemande, elle-

(1) V. aussi les Instructions du Ministre de la Marine, art. 8, qui énuméraient les objets de contrebande de guerre.

(2) *British and Foreign State, papers* LX, p. 973.

même, en accord d'ailleurs sur ce point avec les juristes les plus éminents de ce pays, ne considérait pas le charbon comme contrebande de guerre. Il fit remarquer que le caractère de la contrebande dépendait de la destination, et qu'aucune puissance, ni neutre, ni belligérante, ne pouvait *a priori* déclarer tel le charbon (1). Dans une conversation avec l'ambassadeur d'Allemagne, Lord Granville insista et fit observer que, si l'on comprenait parmi les articles de contrebande tous ceux qui pouvaient servir à un belligérant, on ne voyait plus où l'on s'arrêterait (2).

Néanmoins, les plaintes de l'Allemagne eurent pour effet de provoquer de la part du gouvernement anglais des explications complémentaires et des règles nouvelles, qui eurent pour effet d'atténuer la portée primitive de ses déclarations. Il fit voter le Foreign Enlistment Act, dont le § 8 rend passible de peines corporelles et d'amende toute personne qui, dans les possessions anglaises, équipe ou expédie un navire avec l'intention ou la connaissance que ce navire sera employé au service militaire ou naval d'un Etat étranger en guerre avec un Etat allié (3). Et le 1^{er} août 1870, M. Gladstone précisa le point de vue anglais en expliquant à la Chambre des Communes, en réponse à une question de M. Stapleton, que, s'il n'y a rien qui puisse empêcher l'exportation du charbon hors d'Angleterre, néanmoins les navires, affrétés en vue de suivre la flotte et de l'approvisionner en charbon, deviennent des navires d'approvisionnement de la flotte et leurs armateurs tombent sous les dispositions du Foreign Enlistment Act.

En définitive, le gouvernement anglais, sur les plaintes

(1) Kleen, p. 421.

(2) *Times* du 4 mars 1904 et *J. D. I.*, 1904, p. 495.

(3) *J. D. I.*, 1905, p. 248 et 249.

de l'Allemagne, défendit l'exportation directe de la houille des ports anglais aux navires de guerre belligérants se trouvant en haute mer, tout en laissant libres les transports aux ports de la France (1).

Pendant la durée de la guerre russo-turque de 1877-78, la Turquie n'a jamais fait connaître les objets qu'elle considérait comme contrebande de guerre. Toutefois, elle a pris et conservé jusqu'à la fin de la guerre 50.000 quintaux de rails de chemins de fer. La Russie a spécifié, au contraire, qu'elle réputerait « contrebande de guerre les armes, munitions, poudre, salpêtre, soufre, objets d'habillement et d'équipement..., et en général tous les objets destinés aux troupes de terre et de mer... (2) ». La houille ne rentrait pas expressément dans cette énumération, et il ne paraît pas qu'elle ait été considérée par ce pays comme article de contrebande, à aucun moment des hostilités.

Si, à ce moment, l'Angleterre ne prit pas position sur la question, en 1884, lorsqu'éclatèrent les hostilités entre la Chine et la France, elle reprit sa théorie traditionnelle, sans tenir compte des hésitations qui s'étaient produites en 1870.

Or, l'amiral Courbet ayant établi le blocus des côtes chinoises, la question se posait de savoir comment on considérerait la houille. Le 13 septembre 1884, l'amiral français télégraphiait à Paris : « Aux termes de l'article 7 des Instructions en temps de guerre, la France ne considère pas la houille comme contrebande. Est-ce exact ? » Le Président du Conseil fit écrire au ministère de la marine :

(1) Kleen, p. 421.

(2) *J. D. I.*, 1877, p. 199.

« La règle formulée à ce sujet dans les Instructions générales adressées aux commandants de nos forces navales n'a pas cessé d'être en vigueur et les plus récentes publications constatent que la jurisprudence française exclut entièrement le charbon de la contrebande de guerre. J'estime, dès lors, qu'il convient de répondre affirmativement à la question posée par l'amiral Courbet (1). »

La Chine, au contraire, avait demandé à toutes les puissances de défendre à leurs nationaux, comme conséquence de la neutralité, de vendre du charbon aux navires français. Le Japon répondit que le commerce du charbon ne serait pas interdit, mais seulement les fournitures en pleine mer. Mais l'Angleterre donna entièrement satisfaction à la Chine. Elle décida que « le charbon rentrerait dans la catégorie des choses susceptibles à l'attaque ou à la défense en temps de guerre, et que, par conséquent, les navires de guerre français, qui opéraient dans les mers du Céleste Empire, ne pourraient se pourvoir de charbon dans les ports de sa Majesté Britannique, à portée des mouvements de la flotte française, que dans une mesure très restreinte » (2). Observons, néanmoins, que la déclaration anglaise, ainsi rédigée, visait davantage les fournitures directes que la contrebande de guerre proprement dite.

Signalons encore la guerre entre la Chine et le Japon (1895). Le commerce de la houille ne fut prohibé par aucun des deux belligérants. La Chine était, d'ailleurs, hors d'état de lutter un seul jour si le trafic de la houille de contrebande avait été supprimé. Le Japon avait à ménager les

(1) V. Livre jaune, 188-1885, *Affaires de Chine et du Tonkin*, nos 88-89.

(2) *Idem*, nos 84-87.

neutres pour lesquels le commerce de contrebande était des plus profitables (1), et à effacer la mauvaise impression produite, dès le premier jour de la lutte, par l'incident du *Kowshing* (2). Aussi, signale-t-on ce fait qu'après s'être abstenus par patriotisme, d'expédier du charbon en Chine, les négociants japonais, sur l'invitation même de leur gouvernement, en reprirent le commerce au bout de peu de temps, par crainte d'abandonner ce débouché précieux à la concurrence étrangère (3).

Nous ajoutons encore à cette place, par un léger accroc à l'ordre chronologique, que si, pendant la guerre entre l'Angleterre et le Transvaal, la notion de contrebande de guerre souleva d'assez sérieuses difficultés avec l'Allemagne et le Portugal, il ne fut à aucun moment question du charbon.

Jusqu'au conflit hispano-américain, les guerres ont été presque toutes européennes et n'ont entravé que dans une mesure restreinte le commerce des neutres, les hostilités s'étant produites principalement sur terre. Avec la guerre hispano-américaine, la question du charbon prend une assez grosse importance ; on va voir, dans cette guerre comme dans toutes celles qui suivront, la houille devenir de plus en plus un objet prohibé.

L'Espagne, par le décret du 24 avril 1898, se conformant à son ancienne jurisprudence, donna (art. 6) une énumération limitative des objets qu'elle considérait comme articles de contrebande. Le charbon n'y figurait pas ; le soufre même, qui, primitivement, y était compris, en fut retiré sur les instances du gouvernement anglais (4).

(1) *R. D. I. P.*, 1894, p. 475.

(2) *Ibid.* p. 473.

(3) *J. D. I.*, 1894, p. 1141, et Selosse, *J. D. I.*, 1898, p. 461.

(4) *R. D. I. P.*, 1899, p. 460.

Le gouvernement des Etats-Unis ne publia ses instructions que le 20 juin. Celles-ci divisaient les objets de contrebande en deux catégories, celle de la contrebande absolue et celle de la contrebande relative. Parmi les articles de cette dernière était énuméré le charbon.

Cette solution ne saurait étonner, en égard aux circonstances : la guerre se faisait aux Antilles, à proximité des ports américains ; or, les Etats-Unis sont, comme nous l'avons vu, pays grand producteur de charbons.

Les puissances neutres, à l'exception de l'Angleterre, ne s'occupèrent guère de la question, sauf pour prohiber quelquefois la vente du combustible aux navires de guerre dans leurs ports. Le gouvernement anglais fut cependant amené à confirmer, une fois de plus, sa théorie traditionnelle, par l'organe de M. Villiers, sous-secrétaire du Foreign-Office qui, dans une lettre adressée le 5 mai 1898 à la chambre de commerce anglaise de New-Port, rappela « que le charbon n'était pas un article de contrebande en soi, mais qu'il était susceptible de le devenir s'il était destiné à des opérations de guerre et non à des opérations industrielles ou commerciales. »

Il paraît surprenant, au premier abord, que, pendant cette guerre, qui est la première où, depuis l'application de la vapeur à la marine de guerre, les hostilités se passent principalement sur mer, la question du charbon n'ait pas soulevé de plus sérieuses difficultés.

C'est que, sur le théâtre même des hostilités, les Américains avaient réussi, au bout de peu de temps, à rendre effectif le blocus de Cuba et des autres possessions espagnoles des Antilles ; ce blocus suffisait à légitimer la saisie des navires, sans qu'il y ait lieu de soulever la question de contrebande. D'autre part, aucun des deux belligérants n'a-

vait des navires assez nombreux pour pouvoir les détacher des flottes d'opérations et les envoyer exercer une surveillance autour des ports neutres.

Par contre, la question a été traitée en 1904 avec une ampleur et une précision très grandes, notamment en Angleterre.

Mais elle a aussi, dans une certaine mesure, changé de face. Jusque-là les discussions entre belligérants et neutres avaient porté principalement sur la question de savoir si le charbon était ou non contrebande. Cette fois on ne met pas en doute généralement que le combustible ne constitue un article de contrebande, mais les neutres se heurtent aux prétentions de la Russie qui veut y voir un objet de contrebande absolue, et non conditionnelle.

Voici, à cet égard, la position prise par les belligérants : Le Japon publia, le 10 février 1904, une note pour déterminer les articles de contrebande. Il divisait ces articles en deux classes (1) : 1° les armes de guerre, les munitions, les substances explosibles, ainsi que les matières premières, le plomb, le salpêtre, le soufre, etc., et les machines servant à leur fabrication, les uniformes pour la marine et l'armée, les objets d'équipement, les blindages, les matériaux destinés à la construction et à l'armement des navires de guerre, et, en général, tous les autres produits qui, bien que ne figurant pas sur cette liste, seraient uniquement utilisables dans un but de guerre. Sont considérés comme objets de contrebande les objets de ce genre passant par un territoire ennemi, ou arrivant sur ce territoire, ou destinés à l'armée, à la flotte ou au territoire ennemis ;

2° Les vivres, boissons, chevaux, harnachements, four-

(1) *J. D. I.*, 1904, p. 517.

rages, voitures, charbons, bois, monnaies, or et argent non monnayés, matériaux nécessaires à l'installation des télégraphes, des téléphones et à la construction des voies ferrées. Les articles ci-dessus sont considérés comme contrebande de guerre s'ils sont destinés à l'armée ou à la marine ennemie, ou si, arrivant sur le territoire ennemi, il y a lieu de croire qu'ils sont destinés à l'armée ou à la marine ennemie. Les objets nécessaires aux besoins du navire lui-même sont à l'abri de ces dispositions.

Ainsi, le Japon distingue entre la contrebande absolue et la contrebande relative, et parmi cette dernière il classe le charbon.

La Russie, elle, met, d'une manière absolue, sur la liste des articles de contrebande, le charbon, l'huile, le pétrole, tous les genres de combustibles et les matériaux nécessaires pour le télégraphe et le téléphone (1).

La règle russe devait apparaître aux neutres, qui ne partageaient pas cette doctrine absolue, d'autant plus exorbitante que l'ordre impérial du 14 février contenait un article VIII qui pouvait recevoir une interprétation dont ils auraient eu de légitimes raisons de s'alarmer.

Cet article était ainsi conçu : « Le gouvernement impérial
« se réserve le droit de ne pas se conformer aux règles sus-
« énoncées par rapport à l'Etat ennemi ou neutre qui, de
« son côté, ne les observerait pas, de même que de prendre
« les dispositions nécessaires selon les circonstances spéciales de chaque cas donné. » (2)

Si la France, — et elle ne pouvait que difficilement faire autrement, bien que la théorie russe allât à l'encontre de sa

(1) Ordre de S. M. l'empereur du 4 février 1903, art. 6, *Bulletin des Lois*, n° 24, *J. D. I.*, 1904, p. 476, 504 et 759.

(2) *J. D. I.*, 1904, p. 476.

doctrine traditionnelle, — se contenta de publier une déclaration de neutralité qui était la reproduction exacte de celles qui avaient été rédigées à l'occasion des guerres précédentes, la théorie russe souleva en Angleterre une assez vive émotion.

Aussitôt que les instructions russes furent connues à Londres, le gouvernement anglais fit demander à Saint-Petersbourg si, en ce qui concerne les articles utilisables aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre, l'ordonnance impliquait qu'ils étaient considérés comme contrebande sans condition.

Sur la réponse affirmative du gouvernement russe, le cabinet anglais protesta aussitôt, invoquant les principes de sa doctrine traditionnelle et déclarant « qu'il ne se considérerait pas obligé à reconnaître comme valables les décisions incompatibles avec ces principes. » (1). Il rappela qu'à la conférence de l'Afrique Occidentale de Berlin, en décembre 1894, la Russie avait déclaré qu'elle n'interpréterait jamais le droit international de façon à classer le charbon parmi les articles de contrebande de guerre et refuserait catégoriquement son consentement à tout article qui, dans un document officiel, reconnaîtrait la houille ou le charbon comme contrebande de guerre, soit en ce qui concerne le Congo, soit pour tout autre pays (2).

Le gouvernement anglais, d'ailleurs, ne négligea aucune occasion pour affirmer sa manière de voir. C'est ce qu'il fit le 7 mars 1904 à la Chambre des Communes, en réponse à une question adressée à M. Balfour par M. Lawson Walter (3).

(1) *R. D. I. P.*, 1905, p. 251.

(2) *Idem*, p. 492.

(3) *Idem*.

Plus tard, MM. Powley, Thomas and C°, de Cardiff, ayant demandé à Lord Lansdowne si, étant données les hostilités entre la Russie et le Japon, le charbon devait être considéré comme contrebande de guerre, ils reçurent du Foreign Office une réponse ainsi conçue : « Je considère généralement que le charbon est contrebande de guerre non *per se*, mais *ancipitis usus* : s'il est destiné à un usage de guerre, par opposition à un usage industriel, il peut devenir contrebande (1). »

Après le départ de la flotte russe de la Baltique, la question reprit une nouvelle importance.

De nouvelles instances furent faites auprès du gouvernement russe pour l'amener à modifier son point de vue, mais sans succès. Le 28 novembre 1904, le gouvernement anglais dût annoncer, en réponse à une demande de la chambre de commerce de Liverpool, que « le gouvernement russe n'avait montré, jusque là, aucune disposition pour considérer le charbon autrement que comme un objet de contrebande absolue » (2).

Cependant, si, au point de vue doctrinal, tout au moins en ce qui concerne le charbon, la Russie ne voulut pas faire de concessions, il serait inexact de ne pas reconnaître que, dans la pratique, elle avait cherché à atténuer ses premières rigueurs. C'est ce qui ressort de la correspondance échangée entre les deux gouvernements sur cette question de contrebande et qui a été publiée dans un *Blue Book* de février 1905. Le marquis de Lansdowne put dire avec justesse, à la Chambre des communes, le 13 avril 1905, que « les remontrances faites au gouvernement russe par le

(1) *J. D. I.*, p. 491.

(2) *Times*, 28 novembre 1904, *J. D. I.*, 1905, p. 247 et 251.

gouvernement anglais ont, tout au moins, amené ce résultat que, pour les subsistances et certains autres articles, le gouvernement russe a admis notre prétention que ces articles ne sont pas contrebande de guerre absolue, mais conditionnelle. Pour ce qui est de la réclamation relative au charbon, il n'est pas inutile de remarquer les Instructions supplémentaires données par le comte Lamsdorf ; grâce à ces Instructions, depuis l'été dernier, il ne s'est pas produit un seul cas où les croiseurs russes aient inquiété les vaisseaux anglais. (1) »

Il faut ajouter au surplus que le gouvernement anglais n'avait pas manqué de rappeler les prescriptions du Foreign Enlistment Act. Et Lord Lansdowne fit donner à deux reprises différentes l'avertissement que, le cas échéant, son gouvernement n'hésiterait pas à en provoquer l'application (2).

En somme, pendant la guerre russo-japonaise, l'Angleterre s'en est tenue à sa pratique traditionnelle. C'est ce que fait observer et ce dont se félicite, dans une lettre au *Times* (publiée le 22 février 1904), le professeur Holland : « Le Ja-

(1) *J. D. I.*, 1905, p. 946. Il faut ajouter que les armateurs anglais ne se firent pas faute d'approvisionner largement les deux flottes belligérantes, à tel point que, lorsque, à la fin de novembre 1904, le baron Suyetmatsu et le vicomte Hayashi crurent devoir se plaindre de l'aide fournie à la flotte russe, le *Times*, non sans esprit, mais aussi sans opposer une dénégation, reprocha à cette accusation d'être « quelque peu illogique », il était constant, disait ce journal, que, depuis le début des hostilités, le gouvernement japonais avait obtenu d'importantes fournitures de charbon gallois pour sa flotte des ports de Cardiff, Newport et Pewarth, sans aucune protestation de la part du gouvernement russe (Cf. *J. D. I.*, 1905, p. 507).

(2) D'abord par sa lettre du 3 novembre 1904 à MM. Woods, Taylor et Brown, puis par celle du 25 novembre à l'Association des chambres de commerce britanniques.

pon et l'Angleterre, dit-il, mettent en pratique, dans la guerre russo-japonaise, l'ancienne doctrine britannique pleinement adoptée à présent aux Etats-Unis et commençant à faire son chemin sur le continent européen ; elle envisage, à côté des articles qui sont contrebande d'une manière absolue, d'autres articles *incipit* *usus*, dont le charbon, qui peuvent devenir tels dans certaines conditions. » (1)

Et, en effet, les règlements de la circulaire envoyée en 1904 par le gouvernement anglais, concernant le ravitaillement de charbon pour les belligérants, sont tout à fait en harmonie avec l'usage anglais, notamment avec les règlements publiés en 1866 par Lord Clarendon, secrétaire aux Affaires étrangères, au début des hostilités entre la Prusse et l'Autriche, et reproduits textuellement dans la circulaire de lord Granville du 19 juillet 1870 ; dans le memorandum de Lord Derby du 30 avril 1877 (guerre russo-turque), et dans la déclaration de Sir Matthen Ridley, d'avril 1898 (guerre hispano-américaine).

Si nous dégageons les principaux traits de cette étude, nous constatons qu'à l'exception de la France, les diverses nations, qui ont été belligérantes au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle, ont considéré le charbon comme contrebande de guerre et que la plupart des neutres se sont ralliés à cette manière de voir. Mais, tandis que la plupart le considéraient comme contrebande relative, la Russie, au cours de la dernière guerre, où le rôle du combustible est pleinement apparu, a voulu le considérer comme contrebande absolue.

(2) *J. D. I.*, 1904, p. 493.

SECTION VI. — L'Institut de droit international.

La question de la contrebande de guerre a été discutée dans diverses sessions de l'Institut de droit international.

Ce fut d'abord à la session de la Haye, de 1875, où l'une des commissions, chargée d'étudier la question de la propriété privée dans les guerres maritimes, s'efforça de déterminer ce qu'il fallait entendre par contrebande de guerre d'après le droit positif existant. La majorité se montra favorable au principe de l'énumération, et adopta à la session suivante, celle de Zurich en 1877, la formule suivante :

« Sont sujets à saisie les objets destinés à la guerre ou susceptibles d'y être employés immédiatement. Les gouvernements belligérants auront, à l'occasion de chaque guerre, à déterminer d'avance les objets qu'ils tiendront comme tels. »

Dans l'intervalle qui sépara cette session de celle de Heidelberg en 1887, la question se posa de nouveau, à l'occasion du rapport fait par M. Bulmerincq sur le règlement international des prises maritimes (1). Les articles 30 et 34 de ce règlement, tel qu'il a été adopté par l'Institut à la session de Heidelberg, sont ainsi conçus :

« ART. 30. — Sont sujets à saisie, durant la guerre, les objets susceptibles d'être employés à la guerre immédiatement, qui sont transportés par des navires de commerce nationaux, neutres ou ennemis, pour le compte ou à destination de l'ennemi (contrebande de guerre). Les belligérants auront à déterminer à l'avance, à l'occasion de chaque guerre, les objets qu'ils tiendront pour tels. »

(1) *Ann. de l'Institut. de Dr. Int.*, 1887-88, p. 218 et s.

« ART. 34. — Sont assimilés au transport interdit de contrebande de guerre, les transports de troupe pour les opérations militaires, sur terre ou sur mer, de l'ennemi ainsi que le transport de la correspondance officielle de l'ennemi par les navires de commerce nationaux, neutres ou ennemis. »

Cette formule excluait-elle le charbon ? Il semble bien que non ; le charbon, s'il n'est pas toujours susceptible d'être employé à la guerre, l'est du moins immédiatement. La formule manquait de précision, comme le fit observer M. Travers Twiss (1).

Cependant, comme les discussions ne visaient que tout à fait accessoirement la contrebande, et que les principales difficultés soulevées concernaient uniquement l'organisation des tribunaux de prises (2), nous n'avons pas à insister davantage sur ces articles.

Mais la question était destinée à être reprise. Dans l'intervalle des sessions de Hambourg en 1891 et de Genève en 1892, elle fut portée, sur la demande de M. Kleen, à l'ordre du jour des travaux de l'Institut. Elle ne fut pourtant discutée que pendant les sessions de 1894 (Paris) et de 1895 (Cambridge), pour aboutir seulement à celle de Venise en 1896.

Les rapporteurs de la Commission d'études étaient MM. Kleen et Brusa. Le premier avait publié, à cette occasion, un avant-projet de règlement international sur la contrebande de guerre et les transports interdits aux neutres (3),

(1) *Annuaire*, 1878, p. 146.

(2) Cf. *R. D. I.*, 1882, p. 601.

(3) *R. D. I.*, 1893, p. 400.

qui était en quelque sorte la conclusion de divers articles qu'il avait écrits sur cette question (1).

Les trois idées générales, que le rapporteur, M. Kleen, dont nous avons d'ailleurs déjà eu l'occasion d'exposer la théorie, et la majorité de la Commission considéraient comme fondamentales, étaient les suivantes :

1° Stricte limitation de la contrebande de guerre aux objets faits spécialement pour la guerre, y servant exprès (2) ;

2° Suppression de la notion de contrebande accidentelle ;

3° Répression de la contrebande de guerre par les Etats neutres.

Le projet de M. Kleen n'avait pas été sans provoquer une certaine opposition au sein de la Commission. M. le général den Beer-Portugael, conseiller d'Etat du royaume des Pays-Bas, présenta, en forme de mémoire, des obser-

(1) *R. D. I.*, 1893, p. 7, 124, 239 et 389.

(2) V. dans la *R. D. I.*, p. 460, la rectification insérée à ce sujet sur la demande de M. Kleen. Dans le compte rendu de la session publié dans la même revue (même année, p. 324) et dans l'*Annuaire de l'Inst. de Dr. Intern.* (t. XIII, p. 247), on avait imprimé « objets qui ne peuvent servir qu'à la guerre. » M. Kleen a fait observer que cette dernière définition était trop étroite, parce que, alors, presque rien ne serait contrebande, qu'elle avait été combattue par lui et écartée par la Commission.

Voici comment M. de Bar résume, sur ce point, les conclusions de M. Kleen : « la seule définition de la contrebande qui, en théorie comme en pratique, soit soutenable est celle qui restreint la prohibition aux objets qui sont expressément faits pour la guerre et y servent dans leur état actuel immédiatement et spécialement ; seulement, on doit considérer de même, comme appartenant à la catégorie de contrebande de guerre, les choses qui, pour en posséder les caractères, ne demandent qu'à être réunies ou juxtaposées, sans autre travail ou transformation.

» La théorie de la contrebande accidentelle ou relative est rejetée de la manière la plus formelle. Nul Etat, à l'avenir, ne pourrait, par des déclarations unilatérales, élargir les cadres des objets dont le commerce, à titre de contrebande, pourrait être entravé en temps de guerre » (*R. D. I.*, 1894, p. 402).

vations qui portaient, d'ailleurs, moins sur la notion de contrebande, que sur le devoir du neutre de réglementer et réprimer sur son territoire le transport et le commerce de contrebande, dont il se refusait à admettre l'obligation. Et, M. le conseiller intime Perels, de Berlin, déposa un contre-projet (1) qui, dans ses articles 3 et 5, admettait expressément, à côté de la notion de contrebande absolue, celle de contrebande accidentelle et ne limitait plus la contrebande aux objets qui ne peuvent servir qu'à la guerre. Il semble bien, toutefois, que la houille ne devait pas être comprise, à ses yeux, parmi les articles de contrebande absolue, mais seulement parmi ceux de contrebande relative (2).

M. Perels n'en maintenait pas moins (art. 11) l'obligation pour les neutres d'interdire à leurs ressortissants les transports illicites, c'est-à-dire la contrebande définie par les articles 3 et 5.

M. de Bar, professeur à Göttingue, combattit, lui aussi, les conclusions de la Commission dans un article publié par la *Revue de Droit international* (3). Il exprimait l'espoir qu'un jour « le vieil édifice de la contrebande de guerre (4)

(1) *R. D. I.*, 1894, p. 325.

(2) Voici le texte des deux articles :

ART. 3. — Sont réputés contrebande de guerre les objets susceptibles d'être employés à la guerre immédiatement et les machines et instruments spécialement faits pour fabriquer de tels objets pour le compte et à destination de l'ennemi, c'est-à-dire pour ses armées ou forces navales.

ART. 5. — Les objets qui peuvent servir à l'usage de guerre et à des usages pacifiques sont réputés contrebande de guerre, si la destination pour les forces militaires ou navales, ou pour les opérations belliqueuses de l'ennemi, ressort des circonstances.

(3) 1894, p. 401 et s.

(4) *R. D. I.*, 1895, p. 66.

s'écroulerait »; et, en attendant, il estimait qu'il ne fallait pas le sanctionner et l'appuyer par des règles et des accords qui le prolongeraient en lui conférant un caractère juridique.

A la session de Cambridge, en 1895, la question n'aboutit pas davantage. Mais plusieurs membres de la Commission, — à laquelle de nombreuses personnalités s'étaient fait inscrire dans l'intervalle des deux sessions, — dont Lord Reay et M. Perels, arrêterent le texte d'un nouveau contre-projet qui, au point de vue de la contrebande absolue, reproduisait (art. 3), sous une forme un peu différente, le texte du contre-projet de M. Perels, mais contenait, en ce qui concernait la contrebande conditionnelle, un article 4 plus explicite :

« Les objets qui peuvent également servir à la guerre et à des usages pacifiques ne sont pas, en général, réputés contrebande de guerre. Ils pourront être considérés comme telle s'ils ont une destination immédiate et spéciale aux forces militaires ou navales, ou aux opérations militaires de l'ennemi, pourvu qu'ils aient été compris dans une déclaration préalable, faite à l'occasion de la guerre par le gouvernement belligérant, conformément au § 30 du règlement international des prises maritimes. »

Ils se prononcèrent, en outre, contrairement au contre-projet de M. Perels, en faveur de la notion généralement admise, suivant laquelle le transport de la contrebande de guerre par des sujets neutres n'est pas une infraction d'ordre pénal (1).

Un projet transactionnel, établi par MM Kleen et Brusa, fut soumis à la session de Venise en 1896.

(1) *R. D. I.*, 1895, p. 400 et 401.

La discussion porta d'abord sur la question de savoir s'il convenait de définir la contrebande de guerre ou s'il était préférable d'énumérer les articles qui la composaient. Tandis que MM. Perels et Westlake préféraient la définition, M. Desjardins réussit à faire adopter le principe de l'énumération afin de limiter nettement la notion de contrebande. Le texte voté fut le suivant :

« ARTICLE PREMIER. — Sont contrebande de guerre : 1° les armes de toute nature ; 2° les munitions de guerre et les explosifs ; 3° le matériel militaire (objets d'équipement, affûts, uniformes, etc.) ; 4° les vaisseaux équipés pour la guerre ; 5° les instruments spécialement faits pour la fabrication immédiate de munitions de guerre ; lorsque ces divers objets sont transportés par mer pour le compte ou à destination d'un belligérant. La destination pour l'ennemi est présumée lorsque le transport va à l'un de ses ports, ou bien à un port neutre qui, d'après des preuves évidentes et de fait incontestable, n'est qu'une étape pour l'ennemi, comme but final de la même opération commerciale (1) ».

La houille et, en général, les combustibles, se trouvaient ainsi nettement exclus. Il n'y a plus désormais, selon l'Institut, d'objets de contrebande que par nature ; « ni l'intention des neutres de favoriser un belligérant, ni l'utilité que celui-ci peut en retirer au point de vue militaire, ni le fait de la destination à son usage ne suffisent à rendre contrebande ce qui en soi ne l'est pas (2). »

Cependant, les membres de l'Institut sentaient à quel point serait excessive la conséquence logique du principe

(1) *R. D. I. P.*, 1896, p. 657.

(2) Charles Dupuis., *R. D. I. P.*, 1896, p. 655.

posé, c'est-à-dire l'impossibilité pour les belligérants de s'opposer à ce que des objets d'usage double, pourtant d'une influence peut-être décisive sur le sort de la guerre, pussent être livrés à leurs adversaires. Il était bien évident qu'une telle solution n'avait aucune chance d'être approuvée par les puissances maritimes. Aussi, on adopta un amendement de MM. Van den Beer Portugael, Gabba et Kebedgy, qui devint l'article 5 et qui était ainsi conçu : « Néanmoins, le belligérant a, à son choix et à charge d'une équitable indemnité, le droit de séquestre ou de préemption quant aux objets qui, en chemin vers un port de son adversaire, peuvent également servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques. »

Mais n'était-ce pas rétablir tout simplement la notion de contrebande relative ou accidentelle ?

Sans doute, le droit de confiscation disparaissait pour faire place au droit de préemption, solution certainement plus douce; mais encore est-il que l'Institut admettait l'existence au profit du belligérant de certains droits, plus ou moins étendus, sur les objets *incipitis usus* ; et rien n'indique qu'avec cette solution les anciennes difficultés disparaîtraient ou si même d'autres ne naîtraient pas.

A la session suivante, celle de Copenhague, de 1897, la question reparut à l'ordre du jour des travaux de l'Institut, mais d'une façon tout à fait incidente, il est vrai. MM. Brussa et Kleen firent observer qu'il serait utile de mettre en harmonie le règlement sur les prises maritimes, voté en 1887, avec le nouveau règlement sur la contrebande de guerre. Leur proposition fut votée sans discussion et le § 30 du projet de règlement des prises fut modifié comme suit (1) : « Sont sujets à saisie, durant la guerre, les objets

(1) V. R. D. I. P., 1897, p. 777.

qui, expressément faits pour la guerre, y servent dans l'état actuel immédiatement et spécialement, et transportés par mer pour le compte ou à destination d'un belligérant, rentrent dans la catégorie de la contrebande de guerre. » Ce texte, d'une rédaction différente de celle du projet de règlement de la contrebande de guerre, s'inspire cependant nettement de son esprit et, par l'emploi des mots « expressément faits pour la guerre », « immédiatement », « spécialement », ne peut se référer qu'aux objets énumérés par l'article 1^{er} voté en 1896 à Venise. Les deux définitions se complètent ainsi et montrent nettement que la pensée de l'Institut a été de supprimer la notion de contrebande relative.



Fidèle au plan que nous nous sommes tracé, de reporter à la fin de ce travail l'étude de l'ensemble des questions concernant notre sujet sur le terrain du droit conventionnel général, les considérations qui précèdent nous amènent, pour l'instant, à constater la diversité des doctrines, l'opposition des coutumes, la contradiction et les insuffisances du droit positif en matière de contrebande de guerre. D'une part, ce sont les intérêts matériels, soit permanents, soit momentanés, qui inspirent, presque toujours, dans leur pratique les puissances maritimes belligérantes ou neutres. D'autre part, si les arguments théoriques ne manquent jamais aux divers gouvernements pour, sinon justifier, du moins essayer de justifier toute politique adoptée, c'est parce que les auteurs, qui écrivent sur la matière, en se proposant, généralement, de légitimer la conduite de leur propre nation et en ayant, de ce fait, autant de

mal à se mettre d'accord que les diplomates et les ministres d'Etat, les leur fournissent largement.

Fixer d'une manière définitive au point de vue international les notions de contrebande, déterminer si les combustibles, charbon et pétrole, doivent y être compris, dans quelle mesure, à quelles conditions, est donc un résultat qu'on ne saurait obtenir en se cantonnant dans les discussions juridiques et les controverses théoriques. Seul le droit conventionnel peut réaliser cette tâche.

Mais, ici même, l'accord n'est susceptible de se faire que si la solution présentée respecte à la fois le droit de défense des Etats et le droit de commerce des neutres.

Il est certain tout d'abord, comme nous l'avons déjà montré au début de ce chapitre, que c'est pour les puissances belligérantes une impérieuse nécessité, si elles veulent exercer vis-à-vis d'elles-mêmes leur devoir de légitime défense, de s'opposer à tout acte qui peut augmenter ou perpétuer la force de résistance militaire ou navale de leurs adversaires, et d'arrêter toute entreprise en ce sens. Dès lors, elles voudront toujours empêcher l'approvisionnement en combustible de la flotte ennemie. Si, parfois, un Etat adopte une solution contraire, c'est que, inquiet pour le ravitaillement de ses propres navires, il se trouve bien obligé d'accorder aux autres des facilités qu'il réclame pour lui-même.

Voilà le fait ; qu'il soit en contradiction ou non avec les notions juridiques, il ne s'en impose pas moins aussi bien au jurisconsulte qu'au diplomate. Une réglementation n'aura donc des chances d'être acceptée dans la pratique des Etats, que si elle en tient compte.

De plus, et non moins nécessairement, les puissances neutres ne pourront admettre que les combustibles soient

considérés comme contrebande absolue, saisissable en dehors de tout examen de la destination. Le charbon et le pétrole servent, en effet, pour la plus grande partie, à des usages domestiques et industriels, et, d'autre part, la production, le commerce et le transport des combustibles présentent pour certaines nations un élément si considérable de leur prospérité et richesse économique, qu'elles ne sauraient admettre que, hors les cas de nécessité justifiée, les belligérants puissent y apporter des entraves.

Comment concilier ces deux prétentions contraires ? Il faut exclure, en tout état de cause, à la fois l'assimilation du combustible à une marchandise de contrebande absolue et son inscription sur la liste des objets dont le commerce est entièrement libre.

Parmi les solutions proposées à cet effet deux méritent particulièrement d'attirer notre attention.

La première est celle qui a été préconisée par l'Institut de droit international (session de Venise) et que nous connaissons.

La seconde, sur laquelle nous reviendrons d'ailleurs plus loin avec plus de détails, a été soutenue au Congrès de la Haye. Elle revient à abolir complètement la notion de contrebande, mais à considérer comme navire auxiliaire, tout navire marchand, soit belligérant, soit neutre, qui sera employé au transport de marins, munitions de guerre, combustibles, vivres, eau ou toute autre espèce de munitions navales, si ce navire est obligé de se conformer aux ordres de marche, à lui communiqués, soit directement, soit indirectement par la flotte belligérante, en d'autres termes, à considérer ce navire comme incorporé à la flotte ennemie.

Le remède ne serait-il pas pire que le mal ? Reconnaître

à ces navires le caractère de vaisseaux de guerre, c'est aussi, comme le fit observer le délégué des Etats-Unis à la Conférence, donner aux belligérants le droit de les saisir et détruire sans aucun recours à une cour de prises. Les neutres n'auraient plus aucune garantie juridique. A un système de justifications régulières, de preuves à administrer avec appel possible à des autorités judiciaires légitimement constituées, serait substitué un système d'arbitraire pur et simple, exercé par les commandants des navires de guerre. Pour le belligérant les difficultés ne seraient pas moins considérables. Toute prise sera considérée par le gouvernement neutre, pour peu qu'il soit mal disposé envers le belligérant, comme fait en violation des règles du droit international et donnera lieu à des incidents diplomatiques.

La proposition anglaise nous paraît donc inacceptable et, dans une certaine mesure, impraticable, en ce sens que les belligérants, qui auraient de bonnes raisons pour ménager les susceptibilités d'une grande puissance neutre, se verraient contraints par la force même des choses, — comme cela arrive déjà dans le système de la contrebande relative, — à renoncer à l'exercice de leur droit de prise à l'égard du navire appartenant aux sujets de cette puissance.

Au contraire, la solution de l'Institut se présente comme beaucoup plus admissible. Le charbon, ou plus généralement le combustible, ne serait pas considéré comme contrebande, par suite de l'abolition de la notion de contrebande relative. Mais le belligérant aurait le droit d'exercer, sur tout navire neutre portant une telle cargaison, un droit de séquestre et de préemption.

Peut-on soutenir que, dans ce système, la notion de contrebande relative disparaisse réellement ?

Il semble bien qu'il en soit ainsi, puisque la conséquence naturelle de la notion juridique de contrebande, le droit de saisie, tombe. Il n'y a plus de pénalité.

Mais, il n'est pas exact de dire, que le transporteur neutre ne pourra plus subir de dommage. Le commerce de certains objets continuera, en effet, à être entravé et entouré de restrictions gênantes. Le belligérant pourra s'immiscer encore dans les opérations commerciales du neutre. Le commerce et le transport du combustible ne seront pas illicites en soi, ne seront pas interdits au neutre, — et ce serait déjà beaucoup que ce point fût admis sans conteste, — mais ils pourront être paralysés dans des conditions dont l'arbitraire ne sera pas exclu.

C'est qu'en effet, si le principal avantage du système proposé est, comme le fait observer M. Dupuis (1), de mettre le neutre à l'abri de confiscations injustifiées et de supprimer les recherches, toujours incertaines, d'intentions, d'autres inconvénients ne tarderont pas à se révéler. Les neutres, sachant que leur charbon fera l'objet d'une préemption, seront peut être invités à multiplier les transports. La rencontre du navire de guerre belligérant pourra être l'occasion d'une excellente affaire. A l'inverse, il est vraisemblable que le belligérant cherchera à fixer au taux le plus bas possible, trop bas, le prix de préemption, et que, de cette manière encore, les neutres ne viennent à subir en fin de compte un dommage. Car, on ne saurait admettre que la préemption dût s'exercer sur la base du prix demandé ou facturé par le transporteur. Cela est admissible lorsque

(1) *R. D. I. P.*, 1896, p. 656.

la préemption est exercée, en matière de droits de douane *ad valorem*, parce qu'alors le préemptant prétend le prix trop bas et frauduleux ; mais, dans notre hypothèse, une expertise devra nécessairement intervenir.

En outre, il faudra régler la procédure de mise sous séquestre, déterminer le temps qu'elle pourra durer et arrêter le mode de détermination de l'indemnité due par le belligérant, au cas où il ne voudrait pas exercer son droit de préemption.

Autant de questions fort délicates. Il est vrai que les difficultés, que comporterait cette pratique, pourraient être, dans une certaine mesure, faciles à solutionner, grâce à l'institution de la Cour internationale des prises. Cette Cour serait l'instrument qui permettrait de concilier les intérêts en présence et d'empêcher les abus.

Il appartiendrait aux législations nationales d'instituer une procédure spéciale, calquée sur celle des prises, de déterminer ainsi les conditions dans lesquelles le séquestre et la préemption seraient exercés et de fixer le mode de détermination des indemnités. La Cour internationale des prises serait l'organe supérieur d'appel et d'arbitrage qui aurait à sauvegarder les droits aussi bien des particuliers que des Etats. Il suffirait, à cet effet, d'introduire, dans la convention relative à l'établissement de cette cour, des dispositions spéciales lui attribuant compétence sur ce point, et notamment de spécifier que la validité de la mise sous séquestre d'un navire portant du charbon ou d'autres objets compris aujourd'hui dans la notion de contrebande, quand il s'agira d'un navire neutre, devra être décidée par une juridiction des prises, et l'indemnité à allouer ou le prix à accorder pour préemption être arbitrés par cette même juridiction, et que ces décisions pourront faire l'ob-

jet d'un recours, soit en fait, soit en droit, devant la Cour internationale.

Si l'on écarte aussi la solution de l'Institut de droit international, il ne reste guère plus que la solution traditionnelle, qui consiste à comprendre les combustibles parmi les objets de contrebande relative. Si elle a pour elle la pratique de plusieurs puissances maritimes, il n'en est pas moins vrai, que les inconvénients s'en révèlent à chaque guerre de plus en plus nombreux. Tout le monde y est un peu dupe : le neutre qui court le risque de voir un belligérant puissant procéder à la saisie de navires sur de simples soupçons mal justifiés, le belligérant qui, souvent, soit par suite de la présentation de fausses justifications, soit par suite de la crainte de complications internationales, se voit obligé de relâcher un navire neutre portant du combustible, alors même qu'il a la certitude morale que ce charbon est destiné à la flotte ennemie.

Quoi qu'il en soit, c'est cette solution du *combustible contrebande conditionnelle* qui vient d'être adoptée, tout récemment, par la Conférence navale de Londres. La question de la contrebande de guerre avait échoué à la Haye, en 1907 (1), de même qu'un certain nombre d'autres questions importantes du droit maritime international en temps de guerre. Or, comme les divergences, qui subsistaient entre puissances, risquaient de compromettre la convention relative à la Cour internationale des prises, qui y avait été signée le 18 octobre, — « le pouvoir de cette Cour se trouvant d'autant plus étendu que les règles à appliquer par elle étaient plus incertaines (2), » — le gouvernement bri-

(1) V. *infra* chap. sur la Deuxième Conférence de la Haye.

(2) Cf. *Rapport général présenté à la Conférence navale au nom du*

tannique envoya, le 28 février 1908, une circulaire à diverses puissances maritimes pour les inviter à se réunir dans une Conférence, dont l'objet serait précisément d'arriver à un accord sur ces règles, dans le sens de l'article 7 de la sus-dite convention (1). Les invitations furent acceptées et la Conférence se réunit le 4 décembre dernier (2). Le cha-

comité de rédaction, par M. Louis Renault, délégué plénipotentiaire de la France, rapporteur. Ce Comité était composé de MM. Kriege (*Allemagne*), Wilson (*Etas-Unis d'Amérique*), Dumba (*Autriche-Hongrie*), de Estrada (*Espagne*), Renault (*France*), Hurst (*Grande-Bretagne*), Ricci-Busatti (*Italie*), Sakamoto (*Japon*), Ruyssenaers (*Pays-Bas*), baron Taube (*Russie*).

(1) Le gouvernement britannique suggérait que les questions suivantes pourraient constituer le programme de la Conférence projetée, et invitait les Puissances à faire connaître leurs vues à leur égard dans des mémorandums préparatoires : a) Contrebande [y compris les circonstances dans lesquelles les différents articles peuvent être considérés comme étant de contrebande, les pénalités auxquelles expose leur transport, l'exemption de visite d'un navire convoyé, ainsi que les règles relatives aux dommages-intérêts à accorder lorsque, des navires ayant été saisis, il est reconnu en fait qu'ils transportaient de la marchandise innocente] ; b) Blocus [y compris les questions relatives au lieu où la saisie peut être effectuée, ainsi que la notification qui est nécessaire avant qu'un navire puisse être saisi] ; c) La doctrine du voyage continu au double point de vue de la contrebande et du blocus ; d) La légalité de la destruction des navires neutres avant leur condamnation par une cour des prises ; e) Les règles concernant les navires ou les personnes neutres rendant des services contraires à la neutralité [Assistance hostile] ; f) La légalité de la transformation d'un navire de commerce en bâtiment de guerre en haute mer ; g) Les règles relatives au transfert des navires de commerce d'un pavillon belligérant sous un pavillon neutre au cours ou en prévision des hostilités ; h) La question de savoir si la nationalité ou le domicile des propriétaires devrait être adopté comme l'élément dominant pour décider si la propriété est propriété ennemie.

Sauf les questions *f* et *h*, toutes les autres ont été résolues par la Conférence.

(2) Y ont pris part : l'Allemagne, les Etats-Unis d'Amérique, l'Autriche-Hongrie, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et la Russie.

pitre II, un des plus importants de la *Déclaration relative au droit de la guerre maritime* (1), du 26 février 1909, qui résume son labeur, concerne la contrebande de guerre. Nous le reproduisons intégralement dans notre annexe de la page 395. Les principes qui ont dirigé à ce sujet les travaux de la Conférence, ont été ceux de l'énumération et de la division tripartite des objets plus ou moins susceptibles de constituer de la contrebande de guerre. La première catégorie comprend les objets et matériaux exclusivement employés à la guerre ou de *contrebande absolue* (article 22). La seconde est réservée à ceux de contrebande relative ou *conditionnelle* (article 24) (2). Enfin, la troisième, dite *liste libre* (articles 28 et 29), énumère les marchandises qui ne peuvent pas être déclarées contrebande. Les combustibles figurent à côté des matières lubrifiantes dans la seconde catégorie (article 24, § 9).

En acceptant, par conséquent, la notion de contrebande conditionnelle et en y englobant, en suite, nécessairement les combustibles, la disposition adoptée par la Conférence de Londres est plus rigoureuse que la solution préconisée par l'Institut de Droit International. Toutefois, cette rigueur est atténuée, dans une mesure notable et d'une façon heureuse, par les règles contenues dans les dispositions ultérieures de la déclaration du 26 février. Non seulement les plénipotentiaires de Londres ont déterminé avec précision les conditions limitées qui rendent les articles de contre-

(1) Cette *Déclaration* comprend neuf chapitres : I, blocus ; II, contrebande de guerre ; III, assistance hostile ; IV, destruction des prises neutres ; V, transfert de pavillon ; VI, caractère ennemi ; VII, convoi ; VIII, résistance à la visite ; IX, dommages-intérêts.

(2) V. cependant aussi, en ce qui concerne ces deux catégories d'objets les articles 23 et 25.

bande relative saisissables, — en d'autres termes, les conditions concernant la *destination de la contrebande* [articles 33 à 36], — mais encore, en écartant résolument pour ces articles la *théorie du voyage continu* (1), tout en y souscrivant pour les articles de contrebande absolue, ils ont accordé à la contrebande conditionnelle un régime de faveur, dont le commerce neutre pourra tirer un avantage des plus appréciables. D'ailleurs, c'est en limitant le domaine de la contrebande relative par la création de la liste libre, qui comprend les produits dont le caractère pacifique exclut toute déclaration de contrebande, que la Conférence navale a surtout fait œuvre utile. Tout autre jugement, porté sur l'article 24, — ou plus spécialement sur le § 9 de cet article, — et sur les dispositions qui le complètent, serait à la fois injuste et peu logique. C'est le chapitre II sur la contrebande dans son ensemble qui doit être considéré. Lorsqu'on aura lu plus loin combien, une année à peine auparavant, à la Haye, les difficultés d'une entente internationale sur ce délicat sujet avaient paru insurmontables, on ne pourra qu'admirer et se féliciter du résultat des travaux de la récente Conférence. En établissant un accord entre les plus importantes des puissances maritimes sur les principaux articles d'un code de la guerre navale, la Déclaration de Londres de 1909, restera à jamais, — à côté de la Déclaration de Paris de 1856, qu'elle précise et complète, après un demi siècle d'intervalle, — comme une des plus belles œuvres de transaction et de concessions mutuelles et, dès lors, comme un des plus beaux monuments de l'histoire du droit international.

(1) Sauf dans l'hypothèse prévue par l'article 36.

CHAPITRE IV

La question du combustible devant la Deuxième Conférence de la Paix.

SECTION I. — Le ravitaillement en combustible dans les ports et rades neutres. — Intérêt que présentent en notre matière les travaux de la Conférence de la Paix. — Portée pacifique de ces travaux. — La convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime. — Le travail de la Sous-Commission compétente : les propositions. — Les deux systèmes soutenus devant la Conférence : point de vue anglo-japonais, point de vue russe. L'exposé brésilien et l'avis de la délégation hollandaise. — La première étude au sein de la Commission. Renvoi au Comité d'examen. — Première lecture du projet de convention par le Comité d'examen. — Deuxième lecture du projet : le système du port le plus proche ; le système des pleines soutes, système allemand. — Succès de ce dernier. Utilité douteuse de cette solution. — Combinaison de la règle relative au charbonnage et de celle des 24 heures, relative au séjour dans les ports neutres. Echec définitif de la conciliation des deux tendances. Vote de la convention. — La question du réapprovisionnement.

SECTION II. — Le combustible contrebande de guerre. — I. La contrebande de guerre. — Tâche dévolue à la Quatrième Commission de la Conférence. — Le projet anglais relatif à l'abolition de la contrebande devant la Commission. — Travaux du Comité spécial : les propositions. — Le charbon contrebande relative. Echec des travaux du Comité. — II. Les navires auxiliaires. — Proposition anglaise. — Sa relation étroite avec le projet relatif à l'abolition de la contrebande.

CONCLUSION.

**SECTION I. — Le ravitaillement en combustible
dans les ports et rades neutres.**

Les précédents chapitres nous ont assez montré les incertitudes de la doctrine et les difficultés corrélatives de la pratique en ce qui concerne le combustible. Le problème initial et capital de la guerre navale se trouve ainsi dans une ombre juridique préjudiciable à la stabilité des rapports entre neutres et belligérants, périlleuse pour leurs relations pacifiques et contraire à la localisation des hostilités.

Faut-il craindre que cette situation demeure éternellement la même, tout au moins, tant que le charbon et le pétrole resteront les producteurs principaux, sinon uniques, de la force motrice nécessaire aux vaisseaux? Doit-on considérer que ce soit là le résultat d'un ensemble de circonstances géographiques et économiques, variables avec chaque nation, changeant avec le théâtre de chaque guerre, et que l'on se trouve, de cette façon, en présence d'une question insoluble, parce que les données n'en sont jamais fixes? Faut-il dire, en un mot, que toute réglementation internationale soit impossible en la matière et que le code du droit des gens doive forcément rester muet sur cet article?

Pour répondre à cette question, que l'on pourrait presque présenter comme la philosophie de cette étude, rien ne peut être plus instructif que de rappeler les discussions qui se sont élevées sur ce point à la récente Conférence de la paix.

Les grandes assises internationales, que l'on a nommées d'un nom un peu trop emphatique et pas assez exact, « le

Parlement de la paix », constituent à notre époque la source principale du droit des gens théorique. Il est donc intéressant de rechercher quelle conception les représentants de toutes les nations maritimes ou continentales, appelées éventuellement à prendre part aux guerres navales de l'avenir, se sont fait du problème du combustible et de voir si les délégués des différents peuples ont pu combiner les intérêts divers, qu'ils étaient chargés de représenter et de défendre, en une formule harmonieuse, pratique et satisfaisante pour tous.

★★

Mais d'abord, comment la réunion mondiale de 1907 en est-elle venue à étudier la question du charbon dans la guerre maritime ?

Comment une Conférence qui s'intitule Conférence de la Paix, s'est-elle préoccupée de ce qui apparaîtrait à un observateur superficiel, comme un détail des opérations navales ? Il faut, pour s'en rendre compte, se souvenir de l'évolution qui s'est opérée dans l'esprit des gouvernements qui ont participé aux deux grandes Conférences de la Haye, de ceux-mêmes qui les ont convoquées et organisées, depuis la circulaire du comte Mouravieff, en date du 12/24 août 1898, qui en lança la première officiellement l'idée.

Le but visé était d'abord la diminution des budgets de guerre et la réduction des armements ; ce fut bientôt, devant tout ce qu'il y avait encore de chimérique dans ces projets, le perfectionnement des moyens pacifiques préconisés pour régler les conflits internationaux, — de l'arbitrage en particulier —, et la réglementation des lois de la guerre.

Cette dernière préoccupation n'était pour une Conférence de la paix paradoxale qu'en apparence. Il y a longtemps, que l'on a lumineusement démontré, que les guerres, déchaînées sans autre souci que celui de faire triompher par tous les moyens la force brutale engendrent des guerres de revanche et de vengeance, et que, seuls, peuvent amener une solution les conflits qui ont pour but un résultat juridique, poursuivi par des moyens juridiquement limités.

La première Conférence, en s'attachant à cette idée, n'élabora pas une réglementation presque complète des lois de la guerre continentale, uniquement pour voiler, — comme on l'a voulu dire, — l'échec de ses efforts relatifs à la limitation des armements ou à l'arbitrage. Son œuvre, cependant, laissait de côté deux séries de problèmes importants : la réglementation des opérations maritimes et celle des droits et des devoirs des neutres sur terre et sur mer. Elle n'avait qu'accidentellement, à l'occasion du sort des blessés, malades et naufragés, fait allusion aux puissances neutres, soit dans la guerre sur terre, soit à la suite des opérations navales ; elle n'avait jamais eu l'occasion de se préoccuper de la question du charbon, puisqu'elle n'avait pas abordé les questions de la guerre navale proprement dite.

La Seconde Conférence de la paix, revenue à la Haye le 15 juin 1907, pensa, au contraire et non sans raison, qu'elle ferait œuvre pacifique au même titre que sa devancière, en posant les règles de la guerre maritime et en élaborant le code de la neutralité. Dans ces deux ordres d'idées, elle devait rencontrer le problème charbonnier, à propos de la contrebande de guerre et des vaisseaux auxiliaires, lorsqu'elle traiterait des opérations navales, à propos du ravitaillement dans les eaux neutres, lorsqu'elle s'occuperait

de la neutralité. Sous ces deux aspects, elle pouvait faire œuvre utile et humanitaire, en substituant des règles fixes et claires au chaos qui régnait à la fois dans l'un et l'autre domaine.

En ce qui concerne ce dernier, la portée de ses efforts avait été mise en relief d'une façon saisissante, dans les termes suivants, par M. Renault, un des délégués de la France, à cette Conférence :

« La nécessité d'une réglementation précise ayant pour but d'écarter des difficultés et même des conflits dans cette partie du droit de la neutralité, a été affirmée de tous les côtés. Ce n'étaient pas seulement des considérations théoriques, mais des expériences récentes qui la faisaient ressortir de la manière la plus saisissante. La guerre continentale se poursuit en règle sur le territoire des deux belligérants. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, il n'y a pas contact direct entre les forces armées des belligérants et les autorités des pays neutres ; quand ce contact se produit, quand des troupes doivent se réfugier sur un territoire neutre, la situation est relativement simple, le droit positif coutumier ou écrit l'a réglée d'une manière précise. Les choses vont autrement dans la guerre maritime. Les vaisseaux de guerre belligérants ne peuvent toujours rester sur le théâtre des hostilités, ils ont besoin d'aller dans des ports et ils ne trouvent pas toujours à proximité des ports de leur pays. La situation géographique influe forcément ici sur la guerre, parce que les navires des belligérants n'auront pas un égal besoin de se rendre dans les ports neutres. Résulte-t-il de là qu'ils aient droit d'y trouver et que les neutres puissent leur accorder un asile sans restriction ? C'est ce qui est contesté... Peuvent-ils agir à leur guise ou la neutralité restreint-elle leur liberté d'action ?

Si le désarmement se conçoit quand une troupe belligérante pénètre sur le territoire neutre parce qu'il s'agit d'un fait qui ne serait pas toléré en temps de paix, la situation est autre pour le navire de guerre d'un belligérant qui arrive dans un port, où il aurait pu régulièrement pénétrer en temps de paix, et d'où il aurait pu librement partir. Quel accueil ce navire va-t-il donc y recevoir ? Que lui laissera-t-on faire ? Il s'agit pour l'Etat neutre de concilier les devoirs de l'hospitalité avec le devoir de s'abstenir de toute participation aux hostilités. Cette conciliation qu'il appartient au neutre de faire dans le plein exercice de sa souveraineté n'est pas toujours aisée et, ce qui le prouve, c'est la diversité des règles et des pratiques... Non seulement les règles promulguées dans les divers pays diffèrent entre elles, mais un même pays ne prescrit pas des règles identiques à des époques rapprochées l'une de l'autre ; de plus, parfois, les règles se modifient au cours de la guerre. La chose essentielle, c'est que tous sachent à quoi s'en tenir et qu'il n'y ait pas de surprise. Les Etats neutres demandent avec instance des règles précises dont l'observation les mette à l'abri des récriminations de l'un et de l'autre des belligérants... » (1)

Ce fut donc : — « en vue de diminuer les divergences d'opinion qui, en cas de guerre maritime, existent encore au sujet des rapports entre les puissances neutres et les puissances belligérantes, et de prévenir les difficultés auxquelles ces divergences pourraient donner lieu » et, « considérant que, si l'on ne peut concerter dès maintenant des stipulations s'étendant à toutes les circonstances qui peu-

(1) Préambule des rapports de M. Renault à la III^e Commission et à la Conférence. V. III^e Commission; 8^e séance, 4 octobre 1907.

vent se présenter dans la pratique, il y a néanmoins une utilité incontestable à établir, dans la mesure du possible, des règles communes pour le cas où malheureusement la guerre viendrait à éclater,... » (1) — que fut signée la XIII^e convention, concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime. Cette convention qui envisage la situation des navires belligérants dans les eaux neutres, — notamment leur ravitaillement et la durée de leur séjour, — a trait à la question charbonnière, aux articles 19 et 20. Ces deux articles se présentent comme devant apporter une exception à la règle générale de l'article 18, car les trois articles sont ainsi conçus :

ART. 18. — Les navires de guerre belligérants ne peuvent pas se servir des ports, rades et eaux territoriales neutres, pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires ou leur armement ainsi que pour compléter leurs équipages.

ART. 19. — Les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix.

Ces navires ne peuvent, de même, prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent, d'ailleurs, prendre le combustible nécessaire pour compléter le plein de leurs soutes proprement dites, quand ils se trouvent dans les pays neutres qui ont adopté ce mode de détermination du combustible à fournir.

Si, d'après la loi de la nuisance neutre, les navires ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée, la

(1) Ce sont là les deux alinéas du préambule de la XIV^e convention. V. Renault : *Les deux Conférences de la Paix*. Rousseau, 1908, p. 159.

durée légale de leur séjour est prolongée de 24 heures.

ART. 20. — Les navires de guerre belligérants, qui ont pris du combustible dans le port d'une puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement, qu'après trois mois dans un port de la même puissance.

★★

Si mince que paraisse, au regard des difficultés que soulève la question du ravitaillement dans les eaux neutres, le résultat auquel ont abouti les travaux de la Conférence, il ne faut pas croire qu'il ait été obtenu sans peine. Les intérêts des nations représentées à la Haye étaient trop divergents pour qu'on pût escompter du premier abord une entente rapide et détaillée, donnant à tous satisfaction égale et propre à prévenir dans l'avenir toutes les difficultés.

Dans le partage des travaux inscrits au programme, qui avait eu lieu entre les Commissions, c'est à la Troisième Commission, présidée par le comte Tornielli, premier délégué du royaume d'Italie, qu'était échue l'étude d'une partie des plus graves problèmes de la guerre maritime : tous ceux qui empruntaient leurs éléments à la fois au continent et à la mer (1). Cette Commission s'était à son tour divisée en deux Sous-Commissions, dont la seconde, présidée par le comte Tornielli lui-même, devait précisément s'occuper du régime auquel seraient soumis les bâtiments des belli-

(1) On avait inscrit au programme de la troisième Commission : Le bombardement des ports, villes et villages, — la pose des torpilles, etc., — le régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres, — les compléments à apporter à la convention de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève de 1864, révisée en 1906.

Les autres questions relatives à la guerre maritime étaient échues à la quatrième Commission.

gérants dans les ports neutres » (1), sujet qu'elle aborda dans sa troisième séance le 27 juillet 1907.

Dès l'abord, elle se trouvait en présence de quatre propositions émanant des délégations de la Grande-Bretagne, de l'Espagne, du Japon et de la Russie.

L'écho des difficultés nées en notre matière, au cours de la guerre russo-japonaise, se retrouve évidemment dans le texte même de ces propositions. D'ailleurs, comme ces propositions visaient une quantité considérable de situations [la proposition anglaise surtout, qui concernait d'une manière générale, les droits et les devoirs des Etats neutres dans la guerre maritime], la Sous-Commission confia à un Comité restreint, dont le rapporteur fut M. Renault (2), le soin de dégager les problèmes généraux que ces documents contenaient.

Si nous suivons le rapport élaboré par ce Comité, nous voyons que, parmi les questions que suggéraient les projets déposés, il s'en trouve une ainsi conçue [la XII^e] : Dans quelle mesure les navires de guerre des belligérants pourront-ils s'approvisionner de vivres et de charbon dans les eaux neutres ?

A cela les réponses étaient les suivantes :

La Grande-Bretagne disait (art. 17 de sa proposition) :
« Une puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à un navire de guerre belligérant, se trouvant dans sa juridiction, de prendre à bord des munitions, vivres ou com-

(1) Cette seconde Sous-Commission était également chargée de l'adaptation de la Convention de Genève à la guerre maritime.

(2) Ce Comité comprenait, outre le rapporteur, le président et secrétaire de la deuxième Sous-Commission et des représentants des délégations ayant fait des propositions (Décision prise par la Sous-Commission, le 16 juillet).

bustibles, si ce n'est dans le cas où les munitions, vivres ou combustibles déjà à bord du navire ne lui suffiraient pas pour gagner le port le plus proche de son propre pays : la quantité de munitions, vivres ou combustibles chargés à bord du navire dans la juridiction neutre ne devra en aucun cas dépasser le complément nécessaire pour lui permettre de gagner le port le plus proche de son propre pays. »

Le Japon disait à son tour (art. 4 de sa proposition) : « Les navires belligérants ne pourront dans les ports ou les eaux neutres, ni augmenter leurs forces de guerre, ni faire de réparations, sauf celles qui seront indispensables à la sécurité de leur navigation, ni charger aucun approvisionnement excepté du charbon et des provisions suffisant, avec ce qui reste encore à bord, pour les mettre à même d'atteindre à une vitesse économique le port le plus rapproché de leur propre pays ou une destination neutre plus proche encore. » Ici la précision est encore plus grande que dans le texte anglais. Ce n'est pas seulement le port national le plus proche, c'est le port neutre le plus proche que l'on désire que le navire soit, parfois, mis uniquement en état de gagner, et cela, à une *vitesse économique*, curieuse expression qui signifie, sans doute, qu'il ne faut lui donner que le charbon strictement nécessaire et ne pas le mettre à même de le gâcher, car toute prodigalité lui permettrait d'en modifier la destination.

La proposition espagnole, sauf cette dernière précision, admet la même règle (art 5) : « Les vaisseaux belligérants ne pourront, pendant leur séjour dans les ports ou les eaux neutres, charger de matériel de guerre ni aucun approvisionnement de nature à augmenter leur force militaire. Ils pourront toutefois se pourvoir des vivres et du charbon né-

cessaires pour atteindre le port le plus rapproché de leur pays ou un port neutre plus proche encore. »

En face de ces règles strictes, la proposition russe va sembler bien large, accommodante et peu précise lorsqu'elle dit (art. 7) : « Il est interdit aux bâtiments de guerre des Etats belligérants, pendant leur séjour dans les ports et eaux territoriales neutres, d'augmenter, à l'aide de ressources puisées à terre, leur matériel de guerre ou de renforcer leur équipage. Toutefois les bâtiments sus-mentionnés pourront se pourvoir de vivres, denrées, approvisionnements, charbon et moyens de réparation nécessaires à la subsistance de leur équipage ou à la continuation de leur navigation. »

On ne peut imaginer rien de plus élastique que cette règle, si ce n'est une : « se pourvoir... du charbon... nécessaire à la continuation du voyage. » !

Le contraste entre les deux conceptions s'accroît lorsqu'on poursuit l'étude des propositions. Tandis que la Russie borne là le domaine de ses préoccupations et ne veut rien prévoir de plus circonstancié, la Grande-Bretagne se demande si le second approvisionnement, dans le même pays neutre, doit être permis sans qu'il y ait lieu de fixer un délai (XIII^e question). L'article 18 de sa proposition est ainsi conçu : « Une puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à un navire de guerre d'un belligérant, se trouvant dans sa juridiction, de s'approvisionner de charbon, si le navire a déjà, dans les trois mois qui précèdent, fait du charbon dans les eaux de ladite puissance neutre.

La proposition espagnole (art. 5, al. 2) pose la même règle. La proposition japonaise ne vise pas le cas ; — elle l'implique par son esprit même. D'ailleurs, le Japon et la Grande-Bretagne ne s'en tiennent pas encore là. Ils veulent

qu'une situation spéciale soit faite aux navires se rendant sur le théâtre de la guerre ou se trouvant à proximité de la zone des hostilités.

« Une puissance neutre, dit la Grande-Bretagne (art. 16), ne devra pas permettre sciemment à un navire de guerre d'un belligérant se trouvant dans sa juridiction, de prendre à bord des munitions, des vivres ou du combustible pour aller à la rencontre de l'ennemi ou se livrer à des opérations de guerre » ; et le Japon surenchérit (art. 5) : « Ni les navires belligérants se rendant sur le théâtre de la guerre, ou se dirigeant vers cette même direction, ou vers la zone des hostilités existantes, ni ceux dont la destination est douteuse ou inconnue, ne pourront faire de réparations ou d'acquisition de charbon ou de provisions dans les ports ou les eaux neutres. » Cette distinction entre le navire qui est en cours d'hostilités et celui qui ne fait que se rendre sur le théâtre de la guerre est significative. Elle peut prêter à l'arbitraire. D'ailleurs, la rédaction de cette disposition, où perç le souvenir des incidents de Kam-Ranh, aggrave singulièrement les difficultés du ravitaillement même vers le port le plus proche, car elle crée toute une catégorie de suspects et permet de faire aux navires belligérants un procès de tendances, dont le prétexte est le maintien de la neutralité, mais qui peut couvrir aisément une partialité effective et d'autant plus efficace que ces propositions japonaises et anglaises, seules d'ailleurs à le faire, prévoient immédiatement la sanction, qui n'est autre que l'internement du navire durant toutes les hostilités.

La généralisation (1) de toutes ces sévérités dans les tendances des Etats maritimes vient de la façon stricte dont ils entendent le principe de la neutralité, duquel ils se bornent ici à tirer les conséquences. En notre matière, la norme de la neutralité est, pour le Japon, la suivante : « Il est interdit aux navires belligérants de se servir des ports et des eaux neutres, soit comme lieu d'observations ou de rendez-vous, soit comme bases d'opérations de guerre ou de *buts militaires de toute nature*. » Or, faire du charbon, pour un navire de guerre engagé dans les hostilités, n'est-ce pas poursuivre un but militaire ? Cela revient, en somme, à interdire l'entrée des ports neutres à tous les vaisseaux belligérants engagés dans les hostilités, car on a peine à se figurer quel but autre qu'un but militaire ces derniers pourraient poursuivre.

La thèse japonaise fut d'ailleurs exposée par M. Tsudzuki avec une netteté remarquable (2). Nous avons cru, disait-il en substance, que c'était un principe de droit international universellement reconnu, que l'un des devoirs des neutres est l'abstention absolue de tout concours direct ou indirect aux hostilités. Il en découle avec une nécessité logique parfaite, que les ports neutres ne doivent pas être employés pour conserver aux navires belligérants leur force de combat. Il paraît également clair que le charbon, étant indispensable à ces navires pour agir comme unités de combat, a une valeur stratégique ; que l'approvisionnement en charbon est un acte qui appartient à la récupération des forces perdues ; qu'en conséquence le fait de se servir des ports neutres comme de « bases » de charbon,

(1) On vient de voir qu'au charbon étaient assimilées même les vivres, moyens de réparation, etc...

(2) A la VIII^e séance de la Commission, le 4 octobre.

n'est qu'une des modalités de s'en servir comme bases stratégiques. L'approvisionnement en charbon étant indispensable aux belligérants, ils n'ont qu'à se faire accompagner par des bateaux charbonniers et à s'approvisionner en pleine mer. On ne doit pas utiliser les ports neutres pour remplacer les bateaux charbonniers et pour remplir le service auxiliaire de ces derniers. Il ne faut pas non plus perdre de vue que ces actes d'approvisionnement se font sous l'abri de leur neutralité sans avoir à craindre l'adversaire, ce qui équivaut à dire, que c'est le concours du neutre qui permet aux belligérants de faire en sécurité des préparatifs stratégiques, des actes qui visent à la récupération périodique de leur force de combat. Les seules exceptions à faire à ces principes, sont dictées par des considérations humanitaires.

Le fait, que la quantité de charbon à fournir aux navires est limitée par les législations de plusieurs pays, dans la mesure nécessaire à atteindre leur port national le plus proche, ne peut qu'accentuer cette idée d'asile humanitaire qui seule justifie ces exceptions.

Et, le délégué japonais citait habilement à l'appui de sa thèse l'avis des « auteurs occidentaux », tels que de Martens, Fiore, Kleen, Despagnet et Mérignac, Nys, Heffter, Perels, etc...

La proposition russe part d'un point de vue tout différent, lorsqu'elle se borne à interdire aux vaisseaux belligérants des actes dans les eaux neutres ou de les choisir comme base d'opérations (art. II et III de sa proposition). Nous aurons bientôt l'occasion de rencontrer les arguments sur lesquels elle étayait sa thèse, mais son simple énoncé suffit à nous montrer qu'il n'y a guère de rapport entre les deux conceptions.

Or, il ne semble guère contestable que ce soit la conception anglo-japonaise qui tende à s'imposer de nos jours dans la pratique et dans la théorie. La délégation brésilienne, qui tant de fois eut l'occasion d'étonner la conférence par ses déploiements de science juridique internationale, le fit constater aux plénipotentiaires russes par la plume de son délégué naval, le capitaine Tancredo Burlamaqui de Moura (1).

En l'absence de principes généraux universellement reconnus, le capitaine Burlamaqui constate l'évolution qui s'est produite dans la pratique, par suite de la transformation matérielle des conditions de la guerre navale. Il rappelle le cas du *Tarek* qui se trouvait à Batavia en juillet 1905, et qui, n'ayant plus de charbon, se vit interner par les autorités néerlandaises parce qu'il lui était impossible de remplir ses soutes dans le délai des 24 heures. Il constate que la grande liberté et les facilités excessives, en cette matière, que l'on accordait jadis, sont réduites aujourd'hui à de simples secours accordés aux navires sans ressources. C'est bien là, en effet, la tendance qui se fait jour. On voudrait pouvoir refuser le charbon d'une façon absolue, des considérations d'humanité seules s'y opposent, mais, au moins, faut-il que le prétexte soit plausible. Un Etat neutre a le droit strict de fermer ses ports ; s'il les ouvre par simple compassion, au moins doit-il veiller à ce qu'ils ne permettent pas au belligérant de poursuivre un but de guerre.

L'avis de la délégation brésilienne, en ce qui concerne le point précis qui nous occupe, était le suivant : « La question

(1) Troisième Commission, deuxième Sous-Commission, III^e séance. Le discours du capitaine Burlamaqui fut inséré dans les procès-verbaux sans avoir été lu.

de la fourniture des vivres et particulièrement celle du charbon est, au point de vue de la pratique, encore très controversée... Dans la guerre de Sécession est apparue pour la première fois la nécessité de réglementer la matière ; c'est de cette époque que datent les instructions anglaises rendues, dit-on, sur les instances des Etats-Unis, et qui posent ces principes défendus ici par les délégations d'Espagne, du Japon, de la Grande Bretagne et, en partie, par la délégation de Russie.

« Pour les déclarations de neutralité, nous nous sommes déjà montré partisans des règles qu'on a posées après la publication de ces instructions, c'est-à-dire que nous nous sommes déclarés pour la règle qui prescrit qu'un navire belligérant ne peut être autorisé à prendre que la quantité de charbon nécessaire à gagner le port le plus proche de son pays ou même la destination neutre la plus proche. Sur la quantité à fournir au navire, nous avons toujours jugé nécessaire une limite rationnelle, étant donné le rôle prépondérant que le charbon joue dans les guerres maritimes contemporaines. Nous reconnaissons comme raisonnable aussi le délai de trois mois, calculé à partir du jour où le navire a achevé son premier chargement et pendant lequel un navire belligérant, qui se serait approvisionné dans un port neutre, ne pourra plus le faire dans aucun port ou dans les eaux de ce même pays. Dans l'incertitude qui règne sur les règles qui pourront être appliquées à ces graves et délicates questions de la quantité du charbon et du temps du renouvellement de la provision, ... nous jugeons préférable que l'on demeure dans une situation également éloignée de ceux qui tendent à la prohibition presque complète de la fourniture du charbon et qui entendent la confondre avec le régime des équipements de guerre, comme

de ceux qui pensent que tout gouvernement est libre de fournir le charbon à un belligérant en quantité quelconque. »

En fait, le Brésil acceptait la plupart des solutions préconisées par les Etats maritimes, parmi lesquels il se range lui-même. Leur programme général, relatif au traitement des navires de guerre belligérants dans les ports neutres, était, d'ailleurs, dans ses grandes lignes, approuvé par la Sous-Commission, non toutefois sans que M. Renault ait fait remarquer « qu'il faut... que les règles de la neutralité tiennent compte des conditions et des nécessités normales de la navigation, qu'elles ne soient pas commandées par la situation géographique de telles ou telles puissances, ni par les intérêts de tel ou tel belligérant éventuel. » C'est ce souci des nécessités pratiques de la guerre maritime, autant que celui de l'équité, qui devaient tempérer la tendance un peu trop absolutiste et visant au *summum jus* des grandes puissances maritimes.

C'est dans le même esprit que le délégué hollandais, M. de Beaufort, signalait l'exagération qu'il y avait à donner à tout acte accompli par un navire belligérant dans un port neutre, le caractère d'un acte d'hostilité et proposait de poser les règles suivantes, sous une forme négative, plus heureuse, pensait-il, que les affirmations de principe.

1° « Les ports et eaux territoriales neutres ne peuvent pas être considérées comme servant de bases d'opérations de guerre, si les navires de guerre des Etats belligérants y prennent des combustibles pour atteindre le port étranger non ennemi qui est le plus proche. »

2° « De même, les navires de guerre d'un Etat belligérant qui se trouveraient à l'étranger, lors du commencement de la guerre, peuvent toujours se pourvoir dans un port ou

les eaux territoriales neutres des combustibles nécessaires pour atteindre un port de leur pays, sans que, par ce fait, le port neutre puisse être considéré comme servant de base d'opérations de guerre (1). »

Ainsi se manifestaient au sein de la Commission deux courants, que l'on allait essayer de combiner, mais qui, antinomiques, allaient seulement arriver à se neutraliser l'un l'autre.

★★

Cette combinaison échoua dès l'abord dans le sein de la Commission elle-même. La tâche devait être confiée à un Comité d'examen pris au sein de la Commission. Le Président fit remarquer que la question du ravitaillement n'était, somme toute, qu'un aspect de l'interdiction générale faite aux navires belligérants d'augmenter dans un port neutre leur force de combat (2) et que cette question était liée à celle de la durée du séjour accordée au navire dans le port neutre. C'est là, en réalité, tout le monde le reconnut, une question de législation interne, chaque puissance neutre ayant le droit de poser en ces matières la règle qui lui plaît. Toutefois, un accord sur ces points était au plus haut point désirable. Sir Ernest Satow, d'une part, M. Tcharykow, de l'autre, exposèrent sur ce point les vues de l'Angleterre et de la Russie.

Le délégué russe présenta avec éloquence, en faveur de la thèse la plus libérale, une argumentation, — il faut le reconnaître, — fort habile. Après avoir fait ressortir l'aspect

(1) Troisième Commission, seconde Sous-Commission, IV^e séance, 30 juillet 1907.

(2) V^e Séance, 1^{er} août 1907.

moderne de la question, en comparaison de la situation des anciens navires à voile, qui pouvaient demeurer en mer des mois entiers sans être obligés de regagner aucun port pour y réparer leurs mâts ou leurs voiles, M. Tcharykow s'empresse de reconnaître qu'un Etat neutre n'a pas le droit d'augmenter dans ses ports la force de combat des navires belligérants, ce qui serait favoriser les uns aux dépens des autres ; mais, pour la même raison, dit-il, un Etat neutre n'a non plus jamais le droit de diminuer dans ses ports la force de combat des mêmes navires. Son devoir est de s'abstenir de toute ingérence dans la vie intérieure du navire étranger. S'il veut vraiment rester neutre, il doit se borner à *le laisser vivre ! !* « Or, la vie d'un navire embrasse deux éléments qui sont indissolublement connexes : les vivres pour son équipage et les moyens de locomotion pour lui-même. Si l'équipage était privé de vivres, les hommes deviendraient des cadavres ; privé de moyens de naviguer, un bâtiment devient une épave. Dans les deux cas, le navire meurt, mais le tuer est le droit du belligérant ennemi, ce n'est ni le droit ni le devoir du neutre. »

Le délégué russe en conclut que les restrictions, que fait mettre un Etat neutre à l'approvisionnement en charbon, ne peuvent jamais prendre les proportions d'une atteinte aux intérêts vitaux du navire. A l'époque de la navigation à voile, on ne songeait pas à interdire aux belligérants l'achat de toile à voile dans les ports neutres, on ne saurait donc accepter la thèse nouvelle qui leur interdirait d'acheter aujourd'hui des combustibles. Sans doute, chaque Etat neutre a le droit de légiférer sur ce point comme il l'entend, mais, il demande « qu'une limite soit fixée d'un commun accord à l'exercice de cette indépendance, à savoir : les exigences des intérêts vitaux des navires belligérants... »

Sir Ernest Satow aurait pu répondre, qu'en bonne logique, l'argumentation était défectueuse, que ce n'était pas aux Etats neutres à *laisser vivre* les vaisseaux belligérants, mais à l'Etat belligérant à *les faire vivre* (1), que les transports et convois de ravitaillement peuvent à la rigueur suppléer les escales dans les ports neutres, et que, si la guerre maritime devenait alors très compliquée pour certains Etats dépourvus de bases navales, on ne peut pourtant exiger des neutres qu'ils réparent les inégalités que la situation géographique ou l'expansion mondiale des belligérants a creusées entre eux.

Le second délégué anglais n'alla pas si loin cependant ; la thèse, que la délégation brésilienne qualifiait de nouvelle, ne fut même pas intégralement exposée par lui.

Il reconnut que la concordance absolue entre les usages de la guerre terrestre et de la guerre maritime, qui exigerait la fermeture de tous les ports neutres aux belligérants, n'a jamais été établie, qu'il fallait que la rigueur des principes cède aux considérations d'humanité, en cas d'avaries ou de péril de mer.

« Cependant, disait-il, lorsqu'un navire de guerre belligérant, qui n'est pas forcé de se réfugier dans un port neutre, ... entre dans un port de sa propre volonté et y reste, afin de prendre à bord du charbon, de l'eau, ou des vivres, il est évident que ce navire fait de ce port une base d'opérations de guerre. Or, la règle générale interdit de tels agissements et il n'est que raisonnable de limiter strictement le droit du neutre de faire des exceptions à cette règle... »

(1) D'ailleurs, en raisonnant comme M. Tcharykow, ne serait-ce pas comme si l'on disait à celui qui refuse la charité à un misérable, qui vient frapper à sa porte : « De quel droit le tuez-vous ? »

*La charité ? — lorsque l'on veut et
qu'on n'a rien de mieux à faire !*

L'examen des règlements adoptés par les différentes nations, en ce qui concerne l'approvisionnement en charbon, sert au délégué anglais à montrer que, si l'on est, en général, disposé à permettre qu'une certaine quantité soit mise à bord du navire belligérant, on limite d'ordinaire cette facilité de la manière indiquée par le projet anglais. Ainsi en est-il des règlements hollandais, belge, danois, américain, japonais, norvégien, suédois. L'Italie exige que l'approvisionnement du charbon ne se fasse que 24 heures après l'arrivée dans le port, afin qu'il ne puisse servir à continuer une opération de guerre commencée (1). Au Brésil, on exige que le navire ne prenne de charbon que ce qui est strictement nécessaire à la continuation de son voyage ; on lui en refuse s'il est destiné à croiser dans les mers voisines ; on n'autorise un second charbonnage que s'il s'est écoulé un laps de temps, permettant de croire que le navire, après s'être éloigné du port, a exécuté le voyage auquel il se destinait. Il serait également interdit à un navire de se faire suivre et réapprovisionner par des transports dans les eaux brésiliennes.

La thèse, ainsi exposée par le délégué anglais, paraît évidemment rentrer mieux dans la logique de la neutralité que celle du délégué russe. Elle a pour corollaire, presque nécessaire, la défense faite aux belligérants de procéder au ravitaillement non seulement dans les ports, mais encore dans les eaux neutres, au moyen de transports, car cela encore serait faire de ces eaux une base d'opérations.

Cette solution si sévère soulève en outre une question délicate que M. Francis Hagerup signala, d'ailleurs, au nom de la Norvège. Est-il possible d'assimiler les eaux territo-

(1) Art. 249, al. 2, du *Code Italien de la marine marchande*.

riales aux ports, au point de vue du ravitaillement en charbon ? Ne met-on pas, en ce cas, des Etats faibles, qui possèdent pourtant une grande étendue de côtes, où souvent ils ne possèdent guère de postes d'inspection ni de forces navales organisées, dans l'impossibilité d'accomplir les devoirs de neutralité ?

Cette considération venant s'ajouter à la difficulté de concilier les deux thèses en présence, le Président et la Commission furent d'avis de renvoyer au Comité d'examen et de rédaction, l'étude d'un problème dont les données étaient clairement posées, mais dont la solution était loin encore d'être suffisamment mûrie (1).

L'entente, au contraire, semblait devoir se faire plus facilement sur le point de savoir si un second réapprovisionnement de charbon devrait être toléré avant un délai assez long. Le délai de trois mois ne soulevait pas d'objections, il ne s'agissait plus que d'une question de rédaction, dont le Comité pouvait se charger.

Quant à la question de savoir si une situation spéciale devait être faite aux navires se rendant sur le théâtre de la guerre ou se trouvant à proximité de la zone des hostilités, la rédaction de la proposition japonaise fut trouvée trop peu précise, pour que l'on put immédiatement la discuter. Si l'on prétendait interdire toute relâche aux navires dans

(1) Ce Comité était ainsi composé : Le comte Tornielli, président ; M. Renault, rapporteur ; le contre-amiral Siegel (Allemagne) ; le contre-amiral Sperry (Etats-Unis) ; le capitaine de frégate Burlamaqui (Brésil) ; S. E. Lou Tsen Tsiang (Chine) ; M. Vedel (Danemark) ; le capitaine de vaisseau Chacon (Espagne) ; Sir E. Satow (Angleterre) ; le capitaine de vaisseau Castiglia (Italie) ; S. E. M. Tsudzuki (Japon) ; S. E. M. Hagerup (Norvège) ; le capitaine-lieutenant Ferraz (Portugal) ; S. E. M. Tcharykow (Russie) ; S. E. M. de Hammarskjold (Suède) et S. E. Turkan-Pacha (Turquie).

cette situation, il fallait donc, en conséquence, leur refuser tout charbonnage. Mais alors que faire du navire, dénué de combustible, qui se réfugie dans un port ?

En outre, la proposition japonaise impliquait et exigeait expressément que le navire fasse connaître sa destination. M. Renault fit justement remarquer que le secret était, la plupart du temps, nécessaire à la réussite des opérations navales, et que cette exigence permettait à l'Etat neutre de s'ingérer dans ces opérations.

Malgré les explications données par M. Tsudzuki, l'étude de cette série de questions, assez complexes, dut être également renvoyée.

★★

Devant le Comité d'examen les deux thèses se retrouvèrent en présence. Elles y furent serrées de plus près (1).

On se mit facilement d'accord pour déclarer que les navires de guerre belligérants ne peuvent pas se servir des ports, rades et eaux territoriales des neutres, pour renouveler ou augmenter leurs approvisionnements militaires.

L'assimilation des eaux territoriales aux ports et rades, soulevée par le délégué de la Norvège, fut admise par huit voix [Etats-Unis, Brésil, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon, Turquie]. Il y eut six abstentions [Allemagne, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Russie et Suède].

Le principe posé, il fallait en tirer les conséquences, en ce qui concerne les vivres et le charbon ou, en général, le combustible, le charbon n'étant plus, de nos jours, le seul combustible employé.

(1) Il n'y eut pas de compte rendu des travaux du Comité, si ce n'est lors de la seconde lecture du projet de convention ; nous donnons ici les renseignements que contient le rapport de M. Renault.

Pour le ravitaillement en dehors du combustible, c'est-à-dire les vivres, la règle, selon laquelle les navires belligérants ne peuvent se ravitailler que pour compléter leur approvisionnement normal du temps de paix, fut acceptée sans difficulté.

Quant au charbon, la difficulté était pour le Comité de concilier les intérêts des Etats qui seraient éventuellement neutres et de ceux qui risqueraient d'être belligérants. « Ceux-ci tiennent naturellement compte de leur situation géographique, qui leur rend plus ou moins nécessaire la faculté de se ravitailler dans les ports neutres; pour les premiers, ils peuvent demander une règle précise, qu'ils soient en mesure d'appliquer, sans s'exposer à des récriminations des deux parts. (1) »

La règle britannique, qui consiste à ne donner de charbon que ce qu'il est nécessaire pour gagner le port le plus proche, malgré le support que lui prêtaient les délégations du Japon, des Etats-Unis et de l'Espagne, ne réunissait pas toutes les sympathies. Elle parut de nature à soulever diverses difficultés d'ordre pratique, en ne permettant qu'une détermination tout à fait arbitraire et même difficile à calculer, de la quantité de charbon à fournir.

Ces difficultés furent très bien mises en relief par le contre-amiral Siegel, à la séance du Comité du 12 septembre. Ce qu'il faut aux neutres, disait-il, c'est connaître exactement la quantité de charbon qu'ils peuvent fournir; avoir à suivre une règle simple et facile. Celle du port le plus proche ne leur donne pas satisfaction. Il se peut que l'on soit, à la rigueur, en mesure de préciser le port le plus proche, et de calculer la distance. « Mais alors vient la question du

(1) Rapport de M. Renault.

rayon d'action et de la vitesse avec laquelle le navire doit effectuer son voyage. On peut admettre que cette vitesse soit la plus économique. Mais cette vitesse peut varier d'après la qualité du charbon (1), l'état des chaudières et des machines, celui de la coque, d'après l'instruction et l'expérience du personnel, etc... On pourrait dire que le commandant donnera tous les renseignements qui peuvent servir de base pour évaluer la quantité de charbon. Mais lui-même ne pourra pas prévoir le temps qu'il trouvera en mer et on ne peut exiger de lui qu'il mette son navire en péril en demandant trop peu de charbon. Le commandant, donc, demandera la plus grande quantité possible et il restera toujours à craindre qu'un conflit ne s'élève entre lui et les autorités de l'Etat neutre... »

Si le port le plus proche est encore très éloigné et qu'on ne puisse l'atteindre sans renouveler la provision, il faudra encore donner la plus grande quantité possible. Si ce port est bloqué, toutes les conditions de calcul sont à nouveau faussées.

Bref, la quantité de charbon avec la règle anglaise n'est jamais fixe.

Comme, d'autre part, la grande majorité des pays représentés n'admettait pas sur ce point une liberté absolue, plusieurs systèmes furent proposés, tendant à une détermination matérielle et fixe de la quantité de combustible, pouvant être chargée par le navire belligérant. On peut citer parmi les criteriums proposés ceux de la *dotation normale*, de la *quantité proportionnelle au déplacement ou au nombre de chevaux vapeur*, de la *quantité nécessaire pour parcourir une certaine distance*, etc...

(1) V. notre Introduction, p. 41.

Ces différentes propositions soulevaient des problèmes spéciaux et des hommes de l'art seuls étaient à même d'apprécier leur valeur relative. Un Comité technique fut chargé d'étudier la question. Cependant, malgré sa bonne volonté, il ne put arriver à une solution absolument satisfaisante pour tous les intéressés. C'est une proposition allemande qui réunit le plus d'adhésions, 9 voix contre 5 (1). Son principe consiste à donner aux belligérants la permission de compléter leurs soutes entières.

★★

Lorsque le projet de convention, en grande partie l'œuvre du rapporteur, revint en seconde lecture devant le Comité d'examen, la Grande-Bretagne maintint son point de vue. On se trouvait, de cette manière, dans l'obligation de prendre parti entre le système du port le plus proche et celui des pleines soutes.

En conséquence, l'article 19 du projet se trouvait ainsi libellé :

« Les navires de guerre belligérants ne peuvent se ravitailler dans les ports et rades neutres que pour compléter l'approvisionnement normal du temps de paix ; le ravitaillement ne donne pas droit à prolonger la durée légale du séjour.

Ces navires ne peuvent de même prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays.

Ces navires ne peuvent de même prendre du combustible que pour compléter leur plein normal en temps de paix.

(1) Votèrent pour : l'Allemagne, le Brésil, le Danemark, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie, la Suède, la Turquie. Contre : les Etats-Unis, l'Espagne, l'Angleterre, le Japon, la Chine.

Si, d'après la loi de l'Etat neutre, ils ne reçoivent du charbon que 24 heures après leur arrivée, la durée légale du séjour est prolongée de 24 heures (1). »

Cette dernière disposition concordait avec la disposition du code maritime italien, à laquelle nous avons eu déjà l'occasion de faire allusion (2).

Le texte, ainsi présenté, laissait place à quelques doutes, en dehors du choix qu'il imposait. L'expression « plein normal » à laquelle l'attaché naval allemand, contre-amiral Siegel, proposait de substituer « leurs pleines soutes », pouvait prêter à discussion. S'agissait-il seulement des soutes ordinaires ou des soutes de réserve ? Sur une demande précise sur ce point de Sir E. Satow (3), l'amiral Arago suggéra l'adoption d'une formule, propre à prévenir toute difficulté résultant de la diversité des installations à charbon en usage dans les diverses marines. Il proposait de dire : « les soutes proprement dites à l'exclusion de tout autre compartiment non destiné à cet usage. »

Les deux systèmes, ainsi définis, semblaient se partager à peu près également les sympathies du comité.

M. Tcharycow, dans un esprit de conciliation, proposa de les réunir dans le même texte, de façon que chacun fut libre de choisir celui qu'il préférait. Il préconisait, en conséquence, la formule suivante :

« Les navires ne peuvent de même prendre de combus-

(1) Le Comité avait déjà adopté en principe la règle des 24 heures pour la durée du séjour des vaisseaux belligérants dans les ports neutres, tout en laissant aux Etats le droit de modifier éventuellement cette durée dans certains cas spéciaux.

(2) V. ci-dessus dans le chapitre II.

(3) V. Comité d'examen de la deuxième Sous Commission de la Troisième Commission. Séances du 11 et 12 septembre 1907.

tible, que pour compléter leur plein de soutes proprement dites. Toutefois, ils ne peuvent prendre du charbon que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays, dans les ports des Etats neutres qui donnent la préférence à ce moyen de fixer la quantité de combustible requise. »

Etait-ce, sous une forme déterminée, rétablir la liberté presque absolue proposée par la Russie ? Ainsi le crut du moins la délégation anglaise. Elle déclara à nouveau, par la voix de Sir E. Satow, que le droit du neutre de fournir du charbon ne signifiait pas qu'il fut licite de prêter assistance au belligérant pour aller au-devant de son adversaire, mais qu'il était fondé uniquement sur des raisons d'humanité, ayant pour but d'empêcher le navire de devenir une épave en pleine mer. C'est pourquoi aussi elle ne voulait lui permettre que de gagner le port le plus rapproché. M. Tsudzuki déclara qu'il préférerait que l'on supprima l'article tout entier, plutôt que d'en faire une disposition qui permettrait aux belligérants d'utiliser les ports neutres comme de véritables centres de ravitaillement en charbon. Le Comité consulté repoussa cet abandon par dix voix contre quatre, mais on n'avait, quand même, fait aucun pas vers la conciliation.

L'amiral Siegel défendit une dernière fois éloquemment sa conception et Sir Ernest Satow celle de la délégation anglaise. Mais ce dernier déclara que la règle du port le plus proche ne signifiait nullement que le neutre doit s'ingérer dans les opérations du navire belligérant, ni surveiller sa destination véritable. C'était faire une concession au moins sur les exigences japonaises. Le délégué anglais en fit une autre plus considérable en déclarant qu'il consentirait à se rallier à la proposition transactionnelle du délégué russe, à condition que la règle la plus ancienne, celle du

port le plus proche, fut placée en tête de la disposition ; ensuite, qu'elle fut acceptée à l'unanimité.

M. Tcharycow n'y faisant aucune objection, la proposition transactionnelle fut ainsi libellée :

« Ces navires ne peuvent de même prendre du combustible que pour gagner le port le plus proche de leur propre pays. Ils peuvent prendre du combustible pour compléter leur plein de soutes proprement dites, dans les ports des Etats neutres qui donnent la préférence à ce moyen de définir la quantité de combustible requise. »

Le premier alinéa ne souleva aucune opposition et l'ensemble fut adopté par onze oui et trois abstentions, celles de la Grande-Bretagne, du Japon et des Etats-Unis (1).

★ ★

La cause de la Russie était gagnée. Désormais, le plein de soutes proprement dites allait devenir la mesure de la quantité de charbon, que les neutres pourraient octroyer dans les pays qui le voudraient.

Lorsque le projet revint une troisième fois devant le Comité d'examen, le texte fut voté sans discussion (2). La solution ne fut pas non plus contestée par la Commission lorsqu'elle fut appelée à se prononcer sur l'œuvre de son Comité (3). La Conférence devait à son tour l'adopter.

Il est permis de se demander si ce texte sera dans la pratique d'une grande utilité. Poser la règle du port le plus proche et dire en même temps qu'il est permis d'emplir les

(1) Ont voté pour : l'Allemagne, le Brésil, l'Espagne, la France, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Russie, la Suède et la Turquie.

(2) Séance du Comité d'examen du 28 septembre.

(3) Séance de la Troisième Commission du 4 octobre.

soutes, n'est-ce pas en réalité laisser au neutre le droit de donner tout le charbon qui lui plaît et lui permettre d'aider efficacement aux opérations de guerre ? Si le navire belligérant n'a besoin que d'une petite quantité de charbon, pour regagner un port national, à quoi peut lui servir de combler ses soutes, si ce n'est à poursuivre ses opérations belliqueuses ?

Il semble bien que l'Angleterre, en abandonnant son point de vue strict, dans l'intérêt de la conciliation, ait en même temps abandonné aux puissances continentales l'occasion d'opposer à ses réclamations éventuelles une fin de non recevoir justifiée.

Mais, il est vrai que ni elle, ni le Japon, ni les Etats-Unis, entre autres, n'ont encore, à notre connaissance, apposé leur signature au bas de cette convention et, dès lors, on reste sceptique sur sa valeur intrinsèque.

★★

Le dernier alinéa de l'article permettait de prolonger le séjour dans le port neutre, lorsque la loi du lieu ne tolère le charbonnage qu'après un délai de 24 heures. Cela allait de soi, nous l'avons dit. Mais que décider au cas où le charbonnage, permis dès l'arrivée, n'aurait pu être effectué dans les 24 heures ? Permettra-t-on aux navires belligérants de prolonger leur séjour ?

La solution de ce problème fut à nouveau fort discutée. C'est là une préoccupation qui ne rentre que par l'un de ses aspects dans notre sujet, mais, étant donnée la place qu'elle occupa dans les travaux de la Commission, il nous paraît utile d'en donner au moins un aperçu.

Le projet du Comité (article 19) portait que : « le ravitaillement et la prise de combustible ne donnent pas droit à

prolonger la durée légale du séjour. » L'article 14 disait déjà : « Un navire de guerre belligérant ne peut prolonger son séjour, dans un port neutre, au delà de la durée légale, que pour cause d'avaries ou à raison de l'état de la mer... Toutefois, la délégation russe était d'un autre avis. M. Tcharycow avait dit : « Nous avons discuté sur la quantité de charbon, mais cette quantité, quelle qu'elle soit, il faut laisser aux intéressés le temps nécessaire pour la charger, sans quoi cette faculté serait un leurre ; or, nous avons tous reconnu que c'est un droit pour le navire de pouvoir vivre en mer... »

Certaines délégations, la délégation allemande notamment, avaient également estimé que la règle des 24 heures ne pouvait être posée d'une façon absolument fixe. Le Comité fut d'avis d'accorder une certaine latitude, mais, néanmoins, laisser subsister le texte de l'article 19, tel que nous l'avons ci-dessus transcrit.

Lorsque le projet revint devant la Commission, le 4 octobre, M. Tcharycow proposa de supprimer la phrase : « la prise de combustible ne donne pas droit à prolonger la durée légale du séjour. »

Au début de la séance, M. Tsudzuki avait déclaré qu'il acceptait l'ensemble du projet, par esprit de conciliation et à cause de son caractère transactionnel, bien qu'il fut contraire à la conception japonaise, suivant laquelle l'escale dans les ports neutres et le ravitaillement ne pouvaient se justifier que par des motifs humanitaires. Sir E. Satow, de son côté, avait déclaré qu'il ne donnait au même projet qu'une adhésion toute conditionnelle et réservait expressément le droit du gouvernement anglais de le repousser en définitive.

Le nouvel amendement russe fit à nouveau chanceler

tout l'édifice de l'entente laborieusement échafaudé. Le Japon déclara retirer son adhésion au projet tout entier, l'Angleterre réserva son vote d'une façon assez comminatoire ; l'amendement ne tendait à rien moins, — disait-on, — qu'à détruire la règle des 24 heures, en permettant aux navires de prolonger leur séjour, sous prétexte que leur ravitaillement était incomplet. C'était à nouveau faire des ports neutres des bases d'opérations navales, ce que les puissances maritimes ne pouvaient admettre.

Cependant la suppression de la phrase fut votée par 27 voix (1), la délégation allemande s'étant ralliée à l'amendement russe. Mais l'Angleterre, le Japon, l'Espagne, le Portugal et la Chine votèrent résolument contre ; 10 délégations s'abstinrent (2). Malgré cette grosse majorité l'entente était gravement compromise.

Elle ne se rétablit pas lorsque la Conférence entière eut à se prononcer sur l'ensemble du projet de convention, tout à fait à la fin de ses travaux, à la séance plénière du 9 octobre 1907.

Au moment du vote, Sir Edward Fry se leva pour déclarer : « La délégation britannique réserve à son gouvernement l'appréciation de l'ensemble du projet de convention concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime. Elle s'abstiendra de voter sur chaque article séparément. »

M. Tsudzuki de son côté déclara : « La délégation du Ja-

(1) Allemagne, Argentine, Autriche, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Chili, Colombie, Equateur, France, Grèce, Haïti, Italie, Mexique, Monténégro, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Perse, Roumanie, Russie, Salvador, Uruguay, Vénézuéla.

(2) Etats-Unis, Belgique, Cuba, Danemark, République Dominicaine, Luxembourg, Siam, Suède, Suisse et Turquie.

pon réserve son vote sur l'ensemble du projet, afin qu'elle puisse réserver à son gouvernement toute liberté de décision ultérieure. »

Il en fut de même de la délégation espagnole.

Celle des Etats-Unis réserva son vote, celle de Perse également, la délégation hellénique déclara n'avoir pas d'instructions. La délégation de Chine fit des réserves sur l'article 19.

L'ensemble du projet fut adopté par 37 voix, dont six avec réserves et 7 abstentions.

Ainsi, grâce à la question du charbon et aussi à celle de la durée du séjour qui s'entremêle avec elle constamment, on peut dire que pratiquement la convention projetée a échoué, car quelle est sa valeur en face de l'opposition absolue des grandes puissances maritimes ?

Des deux thèses en présence, celle du port neutre escale et celle du port neutre refuge, la première n'a triomphé qu'en apparence, elle a recueilli la majorité à la Conférence, mais elle a empêché la formation d'un droit conventionnel sur ce point.

La question du charbon reste non résolue et les difficultés probables dans une guerre future. Si l'on doit déplorer ce résultat, il n'y a point lieu de s'en étonner outre mesure, en songeant à l'opposition irréductible des intérêts essentiels des deux partis en présence qui, somme toute, ont couché sur leurs positions.

On peut en conclure que les efforts de la Conférence n'ont pas abouti à faire œuvre législative efficace et que la conduite des Etats neutres ne se trouvera pas plus à l'avenir que dans le passé soumise à une réglementation qui puisse être pour l'humanité un gage de paix. Il suffit, d'ailleurs, pour s'en convaincre, de méditer cette proposition

faite par la délégation japonaise au Comité d'examen (1) comme devant être, à son sens, ajoutée à la fin du projet de la convention, concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime.

« S'il le juge nécessaire pour mieux sauvegarder sa neutralité, un Etat neutre est libre d'établir des dispositions plus strictes que celles qui sont édictées par la présente convention. »

En matière charbonnière, l'Etat neutre peut rester en deçà ou aller au delà du texte à deux fins de la convention, il n'y a donc pas de droit.

★★

Il est pourtant un point sur lequel on a pu s'entendre. C'est celui du réapprovisionnement en charbon, au cas où un navire vient pour la seconde fois chercher du combustible dans le même port neutre. Nous ne croyons pouvoir mieux résumer sur ce point les débats, pour lesquels les comptes rendus font en partie défaut, qu'en transcrivant ici les passages du rapport de M. Renault qui y ont trait :

« Une question intimement liée à la précédente est celle de savoir si un navire belligérant qui a pris du combustible dans un port neutre peut, à bref délai, revenir en prendre dans ce même port ou dans un port rapproché du même pays. S'il en était ainsi, on comprend que l'on puisse dire que le port neutre servirait vraiment de base d'opération. Le cas était prévu par la proposition espagnole (art. 5, al. 2) et la proposition britannique (art. 18) qui, se plaçant l'une au point de vue du belligérant, l'autre au point de vue du

(1) Troisième Commission, deuxième Sous-Commission, Comité d'examen, annexe n° 6.

neutre, ne permettaient pas un nouveau ravitaillement dans le même pays neutre moins de trois mois après le premier. Cette prohibition avait paru excessive et, dans le but d'en restreindre la portée, la formule suivante avait été soumise au Comité d'examen : « Les navires des belligérants qui ont pris du combustible dans un port neutre ne peuvent renouveler leur approvisionnement *dans le même territoire neutre* que trois mois après. » On a fait remarquer que cette expression était trop vague et qu'il valait mieux fixer un rayon.

« Certains auraient voulu laisser le gouvernement neutre entièrement libre, mais on a objecté que cette liberté était dangereuse pour les neutres qui avaient tout avantage à voir leur situation précisée.

« Quant au délai de trois mois qui a été fixé par la Grande-Bretagne au cours de la guerre de Sécession et qui est arbitraire, on a fait remarquer que les conditions de la navigation avaient changé depuis lors, que, quand les navires allaient à la voile en même temps qu'à la vapeur, le combustible leur était moins nécessaire qu'aujourd'hui, de sorte que le délai de trois mois, acceptable il y a 40 ans, est devenu excessif.

« On avait soumis au Comité l'idée d'admettre pour un second ravitaillement une condition de temps et de distance dans les termes suivants : « les navires de guerre belligérants qui ont pris du combustible dans le port d'un Etat neutre ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après..... mois dans un port du même Etat situé à moins de..... milles. » Les deux chiffres avaient été laissés en blanc. Ces discussions antérieures du Comité n'ayant abouti à aucun résultat positif, dans le Comité technique

dont il a été parlé plus haut, la distance de 1.000 milles avait été admise par 10 voix contre 3.

« Finalement la proposition britannique qui forme l'article 20 a été adoptée par 5 voix (Etats-Unis, Espagne, Grande-Bretagne, Italie, Japon) contre trois (Allemagne, Brésil, France). Le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, la Russie, la Suède et la Turquie se sont abstenus. On ne peut dire qu'il y a là une solution tout à fait acquise.

« Dans la séance du 28 septembre, S. Exc. M. Tcharycow a déclaré que la délégation russe accepterait la règle britannique si celle-ci était présentée dans son intégralité et il a rappelé les termes des instructions données par le Foreign Office en février 1904 : « And no coal shall again be supplied to any such ship of war in the same or any other port roadstead, or waters subject to the territorial jurisdiction of Her Majesty, *without special permission*, until after the expiration of three months from the time when such coal may have been last supplied to her within British waters as aforesaid. » La règle est formulée dans la Proclamation de neutralité des Etats-Unis, en date du 8 octobre 1870. Le délégué de Russie demandait donc que les mots *sans permission spéciale* fussent introduits dans l'article du projet. La proposition a été rejetée par 5 voix (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Japon, Italie, Portugal) contre 4 (Allemagne, Brésil, France, Russie). Il y a eu 5 abstentions (Danemark, Norvège, Pays-Bas, Suède, Turquie). Les délégations de Russie et d'Allemagne ont alors fait des réserves au sujet de l'article 20.

« M. Louis Renault, comme délégué de la France, s'est réservé de soumettre à la Commission un amendement dans le sens des résolutions du Comité technique. Si le rayon de 1.000 milles est considéré comme trop restreint,

on pourrait admettre 2.000 ou 2.500 milles. N'y aurait-il pas là une transaction acceptable ? »

La Commission fut saisie trop tard, sans doute, du projet du Comité d'examen. On sait que ce ne fut que le 4 octobre qu'elle le discuta. C'est, évidemment, pour cette raison, que la transaction très pratique dont parle le rapporteur, et sur laquelle pourtant il ramena son attention, ne fut pas prise par elle en considération.

Sur ce point encore, il faut donc constater l'absence d'une formule définitive et d'une règle mathématique aisément applicable.

En fait, aucune proposition ne fut faite devant la Commission, qui accepta sans discussion le projet du Comité ainsi conçu :

« Les navires de guerre belligérants qui ont pris du combustible dans le port d'une puissance neutre, ne peuvent renouveler leur approvisionnement qu'après trois mois dans un port de la même puissance. »

Le même texte subsiste dans la convention votée par la Conférence *in plenum*. « Sir Ernest Satow, — continue le rapport de M. Renault, — proposa d'insérer, après cet article 20, la disposition contenue dans l'article 16 du projet britannique : « Une puissance neutre ne devra pas permettre sciemment à un navire de guerre d'un belligérant se trouvant dans sa juridiction, de prendre à bord des munitions, vivres ou combustibles, pour aller à la rencontre de l'ennemi ou pour se livrer à des opérations de guerre. » Ce texte peut être rapproché de la disposition V du projet japonais : « ni les navires belligérants se rendant sur le théâtre, ou se dirigeant vers cette même direction ou vers la zone des hostilités existantes, ni ceux dont la destination est douteuse ou inconnue, ne pourront faire de répara-

tions ou d'acquisitions de charbon ou de provisions dans les ports ou les eaux neutres. » On ne peut contester que ces dispositions soient inspirées par un esprit très restrictif et soient en même temps de nature à imposer de lourdes responsabilités aux neutres.

La proposition britannique fut repoussée par 8 voix (Allemagne, Etats-Unis, Danemark, France, Norvège, Pays-Bas, Russie, Suède) contre 3 (Espagne, Grande-Bretagne, Japon) ; le Brésil, l'Italie et la Turquie se sont abstenus.

L'Allemagne, au moment du vote définitif, a fait des réserves sur l'article 20, qu'elle estime trop rigoureux (1).

SECTION II. — Le combustible contrebande de guerre.

I

La Troisième Commission n'avait eu à étudier que certains problèmes spéciaux de la guerre maritime ; l'ensemble de la réglementation des opérations navales avait été dévolue à la Quatrième Commission, présidée par l'éminent jurisconsulte et diplomate M. de Martens.

C'était une tâche qui semblait difficile aux plus optimistes que d'élaborer des règles acceptables pour tous et sur tous les points, dans une matière si vaste, où les intérêts se trouvent diverger absolument et d'une façon naturelle, peut-on dire, puisque la pratique des divers peuples ne diffère que parce que différent aussi leurs conditions d'exis-

(1) Compte rendu de la VII^e séance plénière de la Conférence, 9 octobre 1907.

tence économique, telles que la production de leur sol (1) et la position particulière qu'ils occupent sur la surface du globe. Nous l'avons déjà constaté à propos du point spécial qui nous a préoccupé dans la section précédente, mais cette constatation devait s'imposer avec une bien plus grande force aux membres de la Quatrième Commission et devenir pour eux une véritable déception. Ils ne purent aboutir sur presque aucun des points importants qui leur avaient été confiés.

Il faut convenir que leur tâche était non seulement difficile et délicate, mais encore écrasante. Il ne s'agissait pas seulement pour eux de rédiger un règlement des lois de la guerre navale analogue à celui que la Première Conférence de la Paix avait élaboré pour les opérations terrestres. Sans doute, un des points du programme comportait l'étude des : « dispositions relatives à la guerre sur terre qui seraient applicables également à la guerre maritime », mais, à cela s'ajoutaient :

- 1° les transformations des navires de commerce en bâtiments de guerre ;
 - 2° la propriété privée ennemie sur mer ;
 - 3° le délai de faveur ;
 - 4° la contrebande de guerre ;
 - 5° le blocus ;
 - 6° la destruction des prises neutres ;
 - 7° le régime de la correspondance postale sur mer en temps de guerre ;
 - 8° le sort des équipages des navires capturés ;
 - 9° l'exemption de capture des bateaux de pêche et de certains navires... ;
- toutes, questions spéciales à la guerre maritime et pour

(1) V. ci-dessus, Introduction, p. 41.

lesquelles on ne trouve pas d'analogie, dans les opérations militaires terrestres.

Les trois dernières questions furent ajoutées au cours des travaux, pour permettre l'adoption d'un nombre plus considérable de conventions (1).



La Quatrième Commission, vu la connexité de tous ces sujets, ne se subdivisa pas en Sous-Commissions, comme les autres Commissions de la Conférence.

Elle nomma seulement un Comité d'examen, chargé d'élaborer le texte des résolutions à proposer à la Conférence. Afin de guider ses collègues dans leurs discussions, M. de Martens rédigea un questionnaire qui devait servir de base aux discussions (2).

Les questions VI, VII et VIII étaient ainsi conçues :

VI) Sur quoi est fondé le droit des puissances belligérantes d'interdire le commerce des objets constituant la contrebande de guerre ?

VII) Dans quelles limites de droit et de fait, ce droit peut-il être exercé par les belligérants ?

(1) Les conventions qui sont sorties des travaux de la commission sont les suivantes : 1^o convention relative au régime des navires ennemis au début des hostilités ; 2^o convention relative à la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre ; 3^o convention relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime.

Rien, on le voit, sur la contrebande. Les grosses questions ont dû être abandonnées, telle également la question de la propriété privée ennemie sur mer. En ce qui concerne la transformation des navires de commerce, on n'a fait guère qu'enregistrer les points sur lesquels tout le monde était d'accord.

(2) Nous empruntons beaucoup ici au lumineux rapport de M. Fromageot, à la Commission, aux Comités d'examens et à la Conférence.

VIII) Dans quelles limites de droit et de fait, ce droit doit-il être respecté par les neutres ?

Cinq propositions avaient été déposées par les délégations d'Angleterre, d'Allemagne, de France, du Brésil et des Etats-Unis d'Amérique.

La proposition britannique tendait purement et simplement à la suppression de la contrebande de guerre. Nous verrons tout à l'heure pourquoi et comment cette suppression, au premier abord assez étonnante, avait sa contrepartie, sans laquelle elle s'expliquerait difficilement.

Etant donnée sa portée générale, il était naturel qu'elle fut la première envisagée, et, de fait, les travaux de la Commission portèrent presque exclusivement sur cette question primordiale (1).

Les motifs donnés par la délégation anglaise de sa proposition paraissaient spécieux.

Elle traite la contrebande de guerre comme un anachronisme. Au temps de la navigation à voile, les voyages par escale étant peu fréquents, les articles de contrebande étaient des articles de contrebande absolue, la destination du navire suffisant à en indiquer la destination et le caractère hostile ; le tonnage étant faible, la visite était aisée et la prohibition efficace. De nos jours, — continuaient les délégués anglais, — le nombre des articles classifiables dans la contrebande relative ont singulièrement augmenté, en proportion de l'utilisation aux usages de guerre d'une foule d'objets déclarés jusque là innocents, et *notamment du charbon et de tous les combustibles utilisables*. La prohibition, pour être utile, devrait en réalité s'étendre jusqu'à rendre lettre morte la Déclaration de Paris.

(1) VIII^e, IX^e et X^e séances, 24, 26 et 31 juillet 1907.

En outre, la navigation à vapeur avec ses nombreuses escales a donné naissance à des complications multiples, contre lesquelles s'efforce de lutter la théorie du voyage continu ; en outre, grâce aux progrès des moyens de transport terrestres, la contrebande trouve sur le continent un moyen facile de déjouer la prohibition, mais que n'ont pas, au même titre, les nations insulaires. Enfin l'importance du tonnage, la diversité des chargements, l'ignorance où se trouve le capitaine vis-à-vis des colis transportés, tout tend à rendre la visite difficile, la prohibition inefficace et, en tout cas, à infliger au commerce neutre un trouble en disproportion absolue avec l'intérêt légitime du belligérant et l'avantage qu'il en peut retirer.

Cette prohibition fut appuyée par un certain nombre de délégations (1). Celle du Chili (2) fut d'avis que, dans tous les cas, il convenait d'abolir la contrebande relative, non seulement dans le but de donner plus de sécurité au commerce, mais aussi afin d'éviter les nombreuses difficultés auxquelles elle donne lieu. L'orateur de la délégation signalait notamment le cas du nitrate de soude, classé d'ordinaire dans la contrebande et dont 80 % au moins sont employés par l'agriculture.

Il eût pu tenir un raisonnement analogue en ce qui concerne les combustibles et notamment le charbon, car nous avons eu l'occasion de voir que la quantité qu'en emploie

(1) De l'Argentine, du Portugal, de la Suisse, de la Belgique, — désireuses d'atténuer les maux de la guerre ; de la Norwège, — désireuse d'éviter à son importante marine marchande éventuellement neutre une source considérable de troubles, — de l'Autriche, de la Suède, du Brésil, mais avec certaines réserves.

(2) X^e séance : discours de S. Ex. M. Carlos Concha.

la marine de guerre est relativement faible comparée à la consommation générale (1).

Au contraire, d'autres délégations, celles d'Allemagne, de France, de Russie, des Etats-Unis, de Turquie se prononcèrent pour le maintien de la notion de contrebande. Elles rappelèrent que le droit du belligérant d'interdire le transport des engins de guerre à l'ennemi était fondé sur le principe de la légitime défense, et que le droit de contrôle et de saisie avait pour cause l'irresponsabilité de l'Etat neutre, à raison du trafic de ses ressortissants.

Elles combattirent les raisons tirées de la transformation du commerce et de la marine marchande. Le droit de visite sur des navires chargés en vrac, de charbon par exemple, ne présente aucune difficulté, aucun ennui inutile pour le commerce inoffensif. En laissant toute liberté au trafic neutre, on risque de donner par là même un intérêt dangereux au commerce mondial dans la continuation des hostilités. Si les incertitudes actuelles présentent des inconvénients, l'abolition paraît un remède trop radical.

Le scrutin sur l'abolition de la contrebande eut lieu au sein même de la Commission. Sur trente-cinq votants, la proposition britannique obtint 26 voix, 5 Etats votèrent contre, 4 s'abstinrent (2).

Mais, on était resté dans le domaine des généralités, et l'on se rendit compte que la question avait besoin d'être

(1) V. ci-dessus, chapitre III, p. 280.

(2) *Votèrent pour* : l'Argentine, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Chili, la Chine, Cuba, le Danemark, la République Dominicaine, l'Espagne, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Italie, le Mexique, la Norvège, le Paraguay, les Pays-Bas, le Pérou, la Perse, le Portugal, le Salvador, la Serbie, la Suède, le Siam, la Suisse ; — *Contre* : l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, le Monténégro, la Russie ; — *S'abstinrent* : le Japon, Panama, la Roumanie et la Turquie.

examinée plus à fond. Il ne parut même pas suffisant de renvoyer la question au Comité d'examen, et, un Sous-Comité spécial, dit « Comité chargé de l'étude de la question de la contrebande de guerre, » fut institué (1).

★★

Outre la proposition anglaise, le Comité spécial se trouvait aux prises avec les quatre autres, que nous avons mentionnées.

La proposition allemande maintenait le droit d'interdire le trafic des objets exclusivement susceptibles de servir à la guerre, c'est-à-dire de contrebande absolue, comme de ceux pouvant servir à la guerre et destinés aux forces ennemies, ou contrebande relative, sous la condition d'une notification préalable et d'un chargement à bord d'un navire ayant mis le cap directement sur un port ennemi ou occupé par l'ennemi. A l'égard de la contrebande relative, l'envoi adressé aux autorités, à un fournisseur militaire, à une place fortifiée, etc..., impliquait présomption absolue de destination aux forces ennemies. Comme elle ne vise spécialement aucun article dans cette seconde catégorie, il n'y est pas parlé du charbon et nous nous abstiendrons de rapporter son texte.

De même, en ce qui concerne le projet de la délégation française. Celle-ci, en vue d'éviter les incertitudes et surprises préjudiciables au commerce, en même temps que l'arbitraire des belligérants, posait en règle l'interdiction et la confiscation de plein droit, en temps de guerre, des articles destinés au pays ennemi et exclusivement aptes à la guerre. Elle en faisait une énumération limitative. Quant

(1) Le Comité était ainsi composé : Président, Lord Réay ; rapporteur, M. Fromageot ; MM. de Martens, Kriege, le contre-amiral Sperry, Barbosa, Matté (Chili), Renault et le capitaine de vaisseau Behr (Russie).

aux autres marchandises, rien, à première vue, n'empêche d'y voir un commerce innocent, c'est donc la liberté de ce commerce que proposait le projet. Mais, comme la plupart de ces objets peuvent éventuellement servir à la guerre, sans qu'il soit possible de les déterminer d'avance, la proposition exigeait pour en interdire le trafic, une notification préalable et une preuve de destination aux forces ennemies, entraînant alors confiscation ou, dans le doute, un simple droit de préemption.

La proposition brésilienne s'inspirait des résolutions adoptées par l'Institut de droit international en 1896 (1). Aussi ne reconnaissait-elle que la contrebande absolue, dont elle énumérait les catégories, et rejetait la notion de contrebande relative ou accidentelle. Toutefois, elle convenait implicitement que cette tendance au libéralisme pouvait être dangereuse dans les guerres modernes, car elle réservait au belligérant un droit de simple préemption sur certains articles, vivres, charbons, coton brut, effets d'habillement.

Les articles 4 et 5 étaient ainsi conçus :

ART. 4. — Les objets qui ne sont pas faits pour la guerre et n'y servent pas spécialement et immédiatement, ne sauraient être envisagés comme contrebande, par cela seul qu'il existe à leur égard la possibilité, l'intention, le fait même de leur destination ou de leur utilité à l'ennemi. Sont abolies la contrebande relative et la contrebande accidentelle.

ART. 5. — Néanmoins, le belligérant pourra exercer, à son choix, le séquestre ou la préemption sur les vivres, le charbon, le coton brut et les articles de vêtements d'homme destinés soit vers un port ennemi, soit vers un port neutre,

(1) V. *supra*, p. 327.

lorsque celui-ci pourrait être considéré, d'après des preuves évidentes et de fait incontestable, comme une étape pour une destination ennemie..., etc.

La proposition de la délégation des Etats-Unis d'Amérique, enfin, tendait à donner des deux genres de contrebande, qu'elle distinguait et maintenait, une définition générique et objective, sans énumération d'aucune sorte ; elle soumettait la prohibition à une notification préalable.

Pour qui voit dans le combustible une arme essentielle de la guerre moderne, il est certain que nulle de ces propositions ne paraît bien hardie. Lorsqu'on voit le Comité chargé de l'étude de la question de la contrebande de guerre, ranger, parmi les objets de contrebande absolue, les armes de chasse, les animaux de trait, de selle et de bât (1), dont pourtant la consommation est loin d'être forcément militaire, on ne voit pas pourquoi le charbon, qui est le nerf de la guerre navale, ne serait pas rangé dans la même catégorie.

★★

Le Comité spécial semble s'en être aperçu dès sa troisième séance.

Le délégué des Etats-Unis, l'amiral Sperry, combattait en faveur de l'abolition de la contrebande conditionnelle. On réclamait une liste fixe, élaborée dès le temps de paix, des articles dont le commerce en pays belligérant fut interdit. M. Kriege fit remarquer que la suppression de la contrebande relative aurait pour conséquence de rendre licite le transport direct du charbon et des vivres aux forces ennemies, même sur mer. C'est là un résultat que personne

(1) V. II^e et III^e séance du Comité, 15 et 21 août.

n'admet. Si la proposition américaine eut été adoptée, il aurait fallu, en bonne logique, que le Comité considérât le charbon comme contrebande absolue. Sans cela, il faudra faire la preuve que le combustible est destiné aux forces militaires ou navales de l'ennemi; alors, qu'indirectement tout au moins, tout apport de combustible dans un pays belligérant constitue pour lui une facilité de plus pour faire ou continuer les opérations navales.

La suppression de la contrebande relative n'eut pu être réalisée, qu'en adoptant la thèse anglaise relative aux navires auxiliaires; nous allons voir immédiatement pourquoi.

Disons seulement dès maintenant, qu'en présence des divergences de vue inconciliables, qui se manifestaient au sein du Comité, les travaux ne purent être poursuivis au delà de la détermination de la contrebande absolue.

Aucun projet de convention ne put être élaboré.

En clôturant les séances, le Président le constatait en ces termes : « Je regrette infiniment que, malgré tous nos efforts, nous n'ayons pu aboutir à nous entendre sur un Règlement de la Contrebande qui aurait donné satisfaction au commerce. La bonne volonté ne nous a pas fait défaut, mais des circonstances indépendantes de cette bonne volonté ont rendu impossible l'achèvement de notre tâche.

« D'autres projets ont réclamé toute l'attention des membres de cette Commission et nous avons été obligés de nous rendre compte que les jours qui nous restaient n'auraient pas été suffisants pour faire une œuvre utile. Toutefois, nous avons réussi à nous mettre d'accord sur une liste d'objets compris sous le nom de contrebande absolue, ce qui peut servir de base à une entente ultérieure... L'abolition de la contrebande a obtenu les suffrages de plusieurs puissances, et les Etats-Unis d'Amérique ont déclaré que

seule la contrebande absolue serait reconnue par leur gouvernement.

« Je crois pouvoir aussi constater que tous nous étions animés du désir d'imposer des limites à la liste des objets qui pourraient être admis comme contrebande relative. (1) »

Il résulte, toutefois, de l'ensemble des débats que l'expression de ce désir, constaté par le Président, ne pouvait pas s'appliquer et ne s'appliquait pas au charbon.

En somme, il faut constater, ici, l'échec absolu des travaux de la Conférence ; mais faut-il trop s'en étonner, lorsqu'on connaît les désaccords qui ont surgi au sein de l'Institut de droit international sur le même point ? Les travaux de cette savante assemblée étaient pourtant autrement désintéressés et académiques que ceux de la Conférence.

II

La proposition anglaise, relative à l'abolition de la contrebande de guerre, avait une contrepartie dans la définition du vaisseau de guerre, qu'elle élaborait à propos de la transformation des navires de commerce en navires de guerre. Sir Edward Fry déclara bien ultérieurement qu'il n'y avait pas connexité dans l'esprit de la délégation entre les deux ordres d'idée, mais on ne peut en conclure qu'une chose, c'est qu'après coup, la délégation anglaise n'avait pas cru utile d'établir ou de laisser établir cette connexité. Au début elle était frappante. Voici, en effet, quelle était la proposition de la Grande-Bretagne relative aux vaisseaux auxiliaires.

(1) Discours de Lord Reay, V^e séance, 24 septembre 1907.

Il y a deux catégories de vaisseaux de guerre :

A. — Vaisseaux de combat.

B. — Vaisseaux auxiliaires.

A. — Sera compris dans le terme « vaisseau de combat », tout navire battant un pavillon neutre, armé aux frais de l'Etat pour attaquer l'ennemi et dont les officiers et l'équipage sont dûment autorisés à cet effet par le gouvernement dont ils dépendent. Il ne sera pas licite au navire de revêtir ce caractère, sauf avant son départ d'un port national, ni de s'en dévêtir, sauf après être rentré dans un port national.

B. — Sera compris dans le terme « vaisseau auxiliaire », tout navire marchand, soit belligérant, *soit neutre qui sera employé au transport de marins, munitions de guerre, combustibles, vivres, ou toute autre espèce de munitions navales*, ou qui sera destiné à l'exécution de réparations ou chargé du port de dépêches ou de la transmission d'informations, si le dit navire est obligé de se conformer aux ordres de marche à lui communiqués soit directement soit indirectement, par la flotte belligérante. Sera de même compris dans la définition tout navire employé au transport de troupes militaires.

★★

Ce qui frappe dans ce texte, c'est la qualification de navire de guerre appliqué dès l'abord à toute une catégorie de bâtiments, que l'on n'avait pas eu jusque là l'idée de ranger dans la catégorie des navires auxiliaires : les navires soit belligérants, *soit neutres*, employés au transport des marines, munitions, combustibles, etc... Tout navire de guerre semble devoir être armé ou tout au moins préparé,

ouvragé, en vue de concourir aux opérations navales, d'une façon constante.

Mais, considérer comme navire de guerre, un navire belligérant qui accidentellement rend un service quelconque à une escadre, cela semble un abus de mots ; *a fortiori*, s'il s'agit d'un navire neutre. Cela est exorbitant.

Tout acte de contrebande suffirait à ce compte pour faire du plus petit voilier un navire auxiliaire.

Et, c'est là précisément, lorsque l'on s'en défendit, le but que l'on poursuivait. D'un côté, la délégation anglaise demandait, et faisait presque adopter, l'abolition de la contrebande de guerre. Mais ne valait-il pas bien mieux avoir affaire avec des vaisseaux belligérants, par leur caractère de vaisseaux auxiliaires, qu'avec des vaisseaux envers lesquels les règles de la contrebande ou le respect de la neutralité commandaient certains ménagements. Avec cette définition du vaisseau plus de distinction à faire entre ennemis et neutres, les uns et les autres deviennent belligérants ; plus de distinction à faire entre le vaisseau auxiliaire et le vaisseau marchand, tous les deux deviennent vaisseaux de guerre. Conséquence importante : plus de recours devant les tribunaux des prises, dont le fonctionnement est rendu inutile ; c'est pourquoi, aussi, l'Angleterre, remarquons-le, s'associait en même temps aux projets allemands relatifs à la création d'un tribunal international des prises.

Autre conséquence : liberté entière donnée aux capitaines des vaisseaux de guerre vis-à-vis des vaisseaux et des équipages entachés de contrebande. Il est interdit d'emprisonner l'équipage des vaisseaux marchands, interdit de couler les prises, si ce n'est dans certaines circonstances exceptionnelles et limitées. Au contraire, toute latitude est laissée au belligérant. Avantage immense pour une puissante marine

que de pouvoir juridiquement voir, dans tout navire chargé ou peut-être suspect de contrebande, un adversaire belligérant.

En ce qui concerne précisément la contrebande, remarquons que l'adoption de la formule britannique avait eu comme résultat de supprimer toutes les difficultés. Même si la notion de contrebande eut été maintenue couramment, elle n'eût plus eu de raison d'être, et c'est en cela peut-être, que Sir Edward Fry pouvait dire que les deux propositions anglaises n'étaient pas indissolublement liées l'une à l'autre. Désormais, en effet, plus d'intérêt à distinguer la contrebande absolue et la contrebande relative, puisqu'il n'y a plus de neutres mais seulement des belligérants, et que la question du commerce innocent et de la propriété privée ne se pose plus. Là encore, nous ne pouvons nous empêcher, puisque c'est la question charbonnière qui nous préoccupe, de songer immédiatement aux avantages qu'en peut retirer une nation aussi riche en mines de houille que l'est l'Angleterre. Détenant un monopole de fait, vis-à-vis de beaucoup de ses adversaires éventuels, elle range également parmi les belligérants quiconque chercherait à porter atteinte à ce monopole.

Il suffit pour s'en convaincre de voir en quels termes le premier délégué, Lord Reay, soutenait sa proposition devant la Quatrième Commission. La question du charbon est au tout premier plan de ses préoccupations :

« Messieurs, disait-il, vous avez devant vous la définition du terme « vaisseau de guerre » que la délégation britannique a eu l'honneur de vous soumettre.

« Il me semble qu'il serait opportun d'ajouter quelques mots d'explication, en appelant votre attention sur les conditions de la guerre maritime de nos jours, qui sont, vous

en conviendrez, très différentes de celles qui existaient du temps de *Suffren*, de *Nelson*, ou de *Paul Jones*.

« Autrefois, Messieurs, le vent était l'élément indispensable, sans lequel une flotte était paralysée dans ses mouvements : aujourd'hui, c'est le charbon qui joue le rôle principal et sans lui une escadre moderne ne peut pas naviguer et se trouve dans l'impossibilité d'échapper à la poursuite de l'ennemi. Il est donc indispensable aux vaisseaux de guerre de faire du charbon et d'organiser à ces fins un service de vaisseaux charbonniers qui, le cas échéant, accompagneraient la flotte. On ne saurait contester que ces vaisseaux charbonniers font partie intégrante d'une flotte belligérante et que l'ennemi s'efforcera toujours de s'en emparer, quel que soit leur pavillon. En effet, supposons qu'une escadre belligérante rencontre des vaisseaux chargés de charbon à destination de l'ennemi, croyez-vous qu'elle hésitera à les saisir comme faisant partie de l'escadre ennemie ? Pour ma part, je ne crois pas.

« Des vaisseaux neutres, faisant ce service de ravitaillement, rendent à l'un des belligérants une assistance hostile que l'adversaire ne saurait reconnaître et s'exposent de ce fait à toutes les conséquences qui découlent de l'état de belligérant. Toute fourniture de combustible, de vivres ou d'ammunition faite par un navire neutre, accompagnant ou escortant une escadre belligérante, constitue de sa part une infraction à la règle générale qui interdit à un neutre de porter directement secours à un belligérant. Il ne s'agit plus, dans l'espèce, d'une simple entreprise commerciale, mais d'un acte d'ingérence dans les opérations de la guerre.

« Les navires qui font ce service de ravitaillement ou qui sont chargés d'exécuter des réparations ou de porter des dépêches, sont directement soumis aux ordres des auto

rités compétentes du belligérant. Ils sont incorporés dans ses forces maritimes, qu'ils soient armés ou non, qu'ils naviguent en conserve avec les flottes du belligérant, ou qu'ils attendent les ordres de marche ou l'arrivée des navires de guerre soit en mer soit dans un port.

« Leur caractère belligérant est incontestable, puisqu'ils prennent une part active aux opérations de guerre.

« Les armateurs qui mettraient leurs navires ainsi à la disposition d'un des belligérants, les exposent de ce fait à tous les risques et périls encourus par les navires de guerre du belligérant auquel ils prêtent leur assistance hostile. Reconnaître la légitimité de leurs actes aurait pour effet de prolonger la guerre et d'étendre le théâtre des hostilités. Nous croyons, Messieurs, que le résultat de l'adoption de notre proposition serait, au contraire, d'accorder une protection plus large aux neutres et de limiter les forces belligérantes aux forces nationales qui seules, à notre avis, devraient se trouver en présence les unes des autres.

« Il est bien évident que la règle ne s'appliquerait qu'aux navires se trouvant dans les conditions précitées et qui rendraient les services déjà énumérés. Il ne saurait y avoir aucun doute dans notre esprit sur le caractère hostile des services rendus dans ces conditions.

« Selon ces conditions, les navires devront être placés sous les ordres directs ou indirects d'un gouvernement belligérant ou du commandant d'une escadre belligérante ; ils devront, de temps en temps, être incorporés dans une escadre belligérante ou la rejoindre selon les circonstances ; ils devront être employés au transport de marins ou de soldats, de munitions de guerre, de charbon, de provisions ou d'articles d'approvisionnement maritime, ou chargés d'exécuter des réparations ou de transmettre des dépêches ou des informations à l'escadre dont ils dépendent.

« Dans ces conditions, ils seront considérés comme prêtant une assistance hostile à l'ennemi. »

L'ambassadeur et délégué des Etats-Unis, son Excellence M. Horace Porter, répondit fort nettement à la translucide explication de l'orateur anglais, qu'apparemment le but de la classification de navires marchands non armés, engagés dans le service non neutre de la flotte ennemie, comme navires de guerre ennemis, dans la catégorie B, de la proposition de la délégation britannique, est de donner aux belligérants la même juridiction sommaire sur eux que celle qui est exercée sur des navires armés régulièrement commissionnés : c'est-à-dire qu'ils peuvent être saisis ou détruits sans aucun recours à une cour de prises avant ou après cet acte.

Pour nous, nous ajouterons que le but de cette proposition n'était peut-être pas seulement de réserver à la marine britannique tous les avantages de sa suprématie numérique, aux capitaines anglais toute la liberté du mouvement nécessaire aux opérations décisives, mais encore de conserver aux approvisionnements anglais, toute leur suprématie, toute leur aisance, en même temps que de garantir les producteurs de houille britannique contre la concurrence des mines continentales (1).

(1) En effet, si l'Angleterre est neutre, le risque de saisie de ses charbonniers ne sera plus encouru que par ceux-là qui convoieront les flottes belligérantes. De plus, ces derniers se trouveront probablement couverts, dans la plupart des cas, par le fait d'avoir été *achetés* au préalable par les Etats belligérants. [V. cependant *supra*, ch. II, p. 244, et Introduction générale, p. 26, note 2.— V. aussi l'article 46 de la Déclaration de Londres du 26 février 1909. Cet article dispose « Un navire neutre est confisqué et, d'une manière générale, passible du traitement qu'il subirait s'il était un navire de commerce ennemi..., 3^o lorsqu'il est affrété en totalité par le gouvernement ennemi. »]

★★

En parcourant les procès verbaux de la Seconde Conférence de la Paix nous avons tâché, -- sans nous laisser hypnotiser par notre sujet; -- de rechercher, dans ce qu'ils nous livrent de la pensée des délégués, les idées principales qui avaient pu les guider à propos du problème charbonnier dans les opérations navales.

Sans doute, ce n'était là qu'un détail, parmi les multiples préoccupations qui devaient les assiéger, mais ce détail avait son importance, et il n'a pas été sans intérêt pour nous de pouvoir suivre à plusieurs reprises leur pensée sur ce point.

Aspect particulier des problèmes plus vastes de la neutralité et de la contrebande, la question du combustible ne s'en isole pas, mais elle y rentre exactement, et ce que l'on disait du genre s'appliquait aussi à l'espèce. Nous avons été heureux que les travaux de cette grande Assemblée nous aient fourni l'occasion d'étayer les quelques idées, que nous avons eu l'occasion de présenter au cours de cette étude, et ne soient pas venus les contredire.

Vu :

Le Doyen,
LYON-CAEN.

Vu :

Le Président de la thèse,
RENAULT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

· ANNEXE

Déclaration de Londres relative au droit de la guerre maritime du 26 février 1909.

CHAPITRE II. — DE LA CONTREBANDE DE GUERRE (1).

ARTICLE 22. — Sont de plein droit considérés comme contrebande de guerre les objets et matériaux suivants, compris sous le nom de contrebande absolue, savoir: 1° les armes de toute nature, y compris les armes de chasse et les pièces détachées caractérisées; 2° les projectiles, gargousses et cartouches de toute nature et les pièces détachées caractérisées; 3° les poudres et les explosifs spécialement affectés à la guerre; 4° les affûts, caissons, avant-trains, fourgons, forges de campagne et les pièces détachées caractérisées; 5° les effets d'habillement et d'équipement militaires caractérisés; 6° les harnachements militaires caractérisés de toute nature; 7° les animaux de selle, de trait et de bât utilisables pour la guerre; 8° le matériel de campement et les pièces détachées caractérisées; 9° les plaques de blindage; 10° les bâtiments et embarcations de guerre et les pièces détachées spécialement caractérisées comme ne pouvant être utilisées que sur un navire de guerre; 11° les instruments et appareils exclusivement faits pour la fabrication des munitions de guerre, pour la fabrication

(1) V. *suprà*, p. 335.

et la réparation des armes et du matériel militaire, terrestre ou naval.

ART. 23. — Les objets et matériaux qui sont exclusivement employés à la guerre peuvent être ajoutés à la liste de contrebande absolue au moyen d'une déclaration notifiée.

La notification est adressée aux Gouvernements des autres Puissances ou à leurs représentants accrédités auprès de la Puissance qui fait la déclaration. La notification faite après l'ouverture des hostilités n'est adressée qu'aux Puissances neutres.

ART. 24. — Sont de plein droit considérés comme contrebande de guerre les objets et matériaux susceptibles de servir aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques et compris sous le nom de contrebande conditionnelle, savoir : 1° les vivres ; 2° les fourrages et les graines propres à la nourriture des animaux ; 3° les vêtements et les tissus d'habillement, les chaussures, propres à des usages militaires ; 4° l'or et l'argent monnayés et en lingots, les papiers représentatifs de la monnaie ; 5° les véhicules de toute nature pouvant servir à la guerre, ainsi que les pièces détachées ; 6° les navires, bateaux et embarcations de tout genre, les docks flottants, parties de bassins, ainsi que les pièces détachées ; 7° le matériel fixe ou roulant des chemins de fer, le matériel des télégraphes, radiotélégraphes et téléphones ; 8° les aérostats et les appareils d'aviation, les pièces détachées caractérisées ainsi que les accessoires, objets et matériaux caractérisés comme devant servir à l'aérosation ou à l'aviation ; 9° les combustibles, les matières lubrifiantes ; 10° les poudres et les explosifs qui ne sont pas spécialement affectés à la guerre ; 11° les fils de fer barbelés, ainsi que les instruments servant à les fixer ou à les couper ; 12° les fers à cheval et le matériel de maréchalerie ; 13° les objets de harnachement et de sellerie ; 14° les jumelles, les télescopes, les chronomètres et les divers instruments nautiques.

ART. 25. — Les objets et matériaux susceptibles de servir

aux usages de la guerre comme à des usages pacifiques, et autres que ceux visés aux articles 22 et 24, peuvent être ajoutés à la liste de contrebande conditionnelle au moyen d'une déclaration qui sera notifiée de la manière prévue à l'article 23, deuxième alinéa.

ART. 26. — Si une puissance renonce, en ce qui la concerne, à considérer comme contrebande de guerre des objets et matériaux qui rentrent dans une des catégories énumérées aux articles 22 et 24, elle fera connaître son intention par une déclaration notifiée de la manière prévue à l'article 23, deuxième alinéa.

ART. 27. — Les objets et matériaux, qui ne sont pas susceptibles de servir aux usages de la guerre, ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre.

ART. 28. — Ne peuvent pas être déclarés contrebande de guerre les articles suivants, savoir : 1° le coton brut, les laines, soies, jutes, lins, chanvres bruts et les autres matières premières des industries textiles, ainsi que leurs filés ; 2° les noix et graines oléagineuses, le coprah ; 3° les caoutchoucs, résines, gommes et laques, le houblon ; 4° les peaux brutes, les cornes, os et ivoires ; 5° les engrais naturels et artificiels y compris les nitrates et phosphates pouvant servir à l'agriculture ; 6° les minerais ; 7° les terres, les argiles, la chaux, la craie, les pierres, y compris les marbres, les briques, ardoises et tuiles ; 8° les porcelaines et verreries ; 9° le papier et les matières préparées pour sa fabrication ; 10° les savons, couleurs y compris les matières exclusivement destinées à les produire, et les vernis ; 11° l'hypochlorite de chaux, les cendres de soude, la soude caustique, le sulfate de soude en pains, l'ammoniaque, le sulfate d'ammoniaque et le sulfate de cuivre ; 12° les machines servant à l'agriculture, aux mines, aux industries textiles et à l'imprimerie ; 13° les pierres précieuses, les pierres fines, les perles, la nacre et les coraux ; 14° les horloges, pendules et montres autres que les chronomètres ; 15° les articles de mode et les

objets de fantaisie ; 16° les plumes de tout genre, les crins et soies ; 17° les objets d'ameublement et d'ornement, les meubles et accessoires de bureau.

ART. 29. — Ne peuvent non plus être considérés comme contrebande de guerre : 1° les objets et matériaux servant exclusivement à soigner les malades et les blessés. Toutefois, ils peuvent, en cas de nécessité militaire importante, être réquisitionnés, moyennant une indemnité, lorsqu'ils ont la destination prévue à l'article 30 ; 2° les objets et matériaux destinés à l'usage du navire où ils sont trouvés, ainsi qu'à l'usage de l'équipage et des passagers de ce navire pendant la traversée.

ART. 30. — Les articles de contrebande absolue sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ou à ses forces armées. Peu importe que le transport de ces objets se fasse directement ou exige, soit un transbordement, soit un trajet par terre.

ART. 31. — La destination prévue à l'article 30 est définitivement prouvée dans les cas suivants : 1° lorsque la marchandise est documentée pour être débarquée dans un port de l'ennemi ou pour être livrée à ses forces armées ; 2° lorsque le navire ne doit aborder qu'à des ports ennemis, ou lorsqu'il doit toucher à un port de l'ennemi ou rejoindre ses forces armées, avant d'arriver au port neutre pour lequel la marchandise est documentée.

ART. 32. — Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire transportant de la contrebande absolue, à moins que le navire soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation.

ART. 33. — Les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables, s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou des administrations de l'Etat ennemi, à moins, dans ce dernier cas, que les circonstances établissent qu'en fait, ces articles ne peuvent être utilisés pour la guerre

en cours ; cette dernière réserve ne s'applique pas aux envois visés par l'article 24, 4°.

ART. 34. — Il y a présomption de la destination prévue à l'article 33, si l'envoi est adressé aux autorités ennemies, ou à un commerçant établi en pays ennemi et lorsqu'il est notoire que ce commerçant fournit à l'ennemi des objets et des matériaux de cette nature. Il en est de même si l'envoi est à destination d'une place fortifiée ennemie, ou d'une autre place servant de base aux forces armées ennemies ; toutefois, cette présomption ne s'applique pas au navire de commerce lui même, faisant route vers une de ces places et dont on entend établir le caractère de contrebande.

A défaut des présomptions ci-dessus, la destination est présumée innocente. Les présomptions établies dans le présent article admettent la preuve contraire.

ART. 35. — Les articles de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que sur le navire qui fait route vers le territoire de l'ennemi ou vers un territoire occupé par lui, ou vers ses forces armées et qui ne doit pas les décharger dans un port intermédiaire neutre.

Les papiers de bord font preuve complète de l'itinéraire du navire ainsi que du lieu de déchargement de marchandises, à moins que ce navire soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devrait suivre d'après ses papiers de bord et sans pouvoir justifier d'une cause suffisante de cette déviation.

ART. 36. — Par dérogation à l'article 35, si le territoire de l'ennemi n'a pas de frontière maritime, les articles de contrebande conditionnelle sont saisissables, lorsqu'il est établi qu'ils ont la destination prévue à l'article 33.

ART. 37. — Le navire transportant des articles, qui sont saisissables comme contrebande absolue ou conditionnelle, peut être saisi, en haute mer ou dans les eaux des belligérants, pendant tout le cours de son voyage, même s'il a l'intention de

toucher à un port d'escale avant d'atteindre la destination ennemie.

ART. 38. — Une saisie ne peut être pratiquée en raison d'un transport de contrebande antérieurement effectué et actuellement achevé.

ART. 39. — Les articles de contrebande sont sujets à confiscation.

ART. 40. — La confiscation du navire transportant de la contrebande est permise, si cette contrebande forme, soit par sa valeur, soit par son poids, soit par son volume, soit par son fret, plus de la moitié de la cargaison.

ART. 41. — Si le navire transportant de la contrebande est relâché, les frais occasionnés au capteur par la procédure devant la juridiction nationale des prises ainsi que par la conservation du navire et de sa cargaison pendant l'instruction sont à la charge du navire.

ART. 42. — Les marchandises qui appartiennent au propriétaire de la contrebande et qui se trouvent à bord du même navire sont sujettes à confiscation.

ART. 43. — Si un navire est rencontré en mer naviguant dans l'ignorance des hostilités ou de la déclaration de contrebande applicable à son chargement, les articles de contrebande ne peuvent être confisqués que moyennant indemnité ; le navire et le surplus de la cargaison sont exempts de la confiscation et des frais prévus par l'article 41. Il en est de même si le capitaine, après avoir eu connaissance de l'ouverture des hostilités ou de la déclaration de contrebande n'a pu encore décharger les articles de contrebande.

Le navire est réputé connaître l'état de guerre ou la déclaration de contrebande lorsqu'il a quitté un port neutre, après que la notification de l'ouverture des hostilités ou de la déclaration de contrebande a été faite en temps utile à la puissance dont relève ce port. L'état de guerre est, en outre, réputé connu

par le navire lorsqu'il a quitté un port ennemi après l'ouverture des hostilités.

ART. 44. — Le navire arrêté pour cause de contrebande et non susceptible de confiscation à raison de la proportion de la contrebande peut être autorisé, suivant les circonstances, à continuer sa route, si le capitaine est prêt à livrer la contrebande au bâtiment belligérant.

La remise de la contrebande est mentionnée par le capteur sur le livre de bord du navire arrêté, et le capitaine de ce navire doit remettre au capteur copie certifiée conforme de tous papiers utiles.

Le capteur a la faculté de détruire la contrebande qui lui est ainsi livrée.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux et spéciaux.

- Boc (Charles). — La marine qu'il nous faut.
- BOECK (de). — La propriété ennemie sous pavillon ennemi.
- BONFILS-FAUCHILLE. — Manuel de Droit international public, édition 1905.
- BOUTELLER. — Avec la flotte russe, *Revue de Paris*, 1908.
- BLUNTSCHLI. — Droit international codifié, édition 1874.
- BULMERINCQ. — Das Völkerrecht.
- BUZENAC. — Etude sur les charbons, *Revue Maritime* 1906.
- BYNKERSØEK. — *Questiones juris publici*.
— De dominio maris.
- CALEB CUSHING. — Le traité de Washington.
- CALVO. — Le droit international théorique et pratique, 1896.
- CHAUMET. — Rapport sur le budget de la marine pour 1908.
- CLERCQ (A. DE). — Recueil des traités de la France, 22 vol. Paris.
- COCCEGI. — *Novum systema jurisprudentiæ naturalis et romanæ*.
- CORDIER (Henri). — Histoire des relations de la Chine avec les puissances occidentales, 3 vol.
- DAVIN (Commandant). — Le charbon au point de vue naval, *Revue des Deux-Mondes*, 1906.
- DELPECH. — Chronique des faits internationaux. Incident de Mascate, *R. D. I. P.*, t. VI (1899).
- DESPAGNET. — Cours de droit international public, édition 1899.
- Deuxième Conférence de la Paix, Actes et Documents, t. I.
- DUDLEY-FIELD. — Projet d'un code international.
- DUMONT. — Recueil des traités, 8 vol.
- DUPUIS (Ch.). — Le droit de la guerre maritime, 1899.
— L'Institut de Droit international (Session de Venise), *R. D. I. P.*, t. III (1896).
— Chronique internationale, *Annales des Sciences Politiques*, années 1901 et 1902.

- ERBICEANU. — L'organisation du transport de notre pétrole, Pétrole, Mines et Industrie, Bucarest, mars 1907.
- EVARTS (Réplique de M.). — Au plaidoyer spécial de la Grande-Bretagne.
- FABRE. — Des servitudes en Droit international, thèse, Paris, 1905.
- FAUCHILLE. — Chronique des faits internationaux. Cession par l'Espagne à l'Allemagne des îles Carolines, R. D. I. P., t. VI (1899), p. 303 et suiv.
- FIGE. — Nouveau droit international public (traduction Antoine), 3 vol.
- FRECH. — L'épuisement des mines, Zeitschrift für Socialwissenschaft, 1900.
- FROMAGEOT. — Rapports au Comité d'examen, à la Quatrième Commission et à la Conférence de la Haye, en 1907.
- FUNCK-BRENTANO. — La déclaration du Congrès de Paris de 1856, R. D. I. P., t. I (1894).
- GABORIT. — Questions de neutralité maritime survenues pendant la guerre russo-japonaise, thèse, Paris, 1906.
- GALIANI. — De doveri de pricipi neutrali, édition 1782.
- GAREIS. — Institutionen des Völkerrechts, Berlin, 1901.
- GERBER. — Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts, Leipzig, 1865.
- GESSNER. — Droit des neutres sur mer.
- GOVER (John). — De la fourniture du charbon ou autres provisions aux belligérants. Point de vue anglais, J. D. I., 1898.
- GROTIUS. — De jure belli ac pacis.
- GUÉRIN. — Utilisation des combustibles liquides, Génie Civil, tomes XLI et XXXVII.
- GÜERLET. — Les divers procédés d'action politique des puissances en Chine.
- HALL. — International law.
- HAUTEFEUILLE. — Droits et devoirs des nations neutres.
- HEFTER. — Droit international de l'Europe.
- HOLLAND. — Manuel des prises.
- JELLINEK. — Das Recht des modernen Staates, Berlin, 1900.
- KAMAROWSKI. — Bibliographie de la littérature contemporaine du Droit international en Russie, R. D. I., 1876.
- KLEIN (Richard). — De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres, 1893.
- Lois et usages de la neutralité, 2 vol., 1898 et 1900.
- Les décrets prohibitifs du Japon et de la Russie en matière de contrebande de guerre, R. D. I. P., t. XI (1904).
- KNIGHT (Jean). — Des Etats neutres au point de vue de la contrebande, thèse, Paris, 1903.
- LAMY. — Des navires belligérants dans les eaux neutres, thèse, Paris, 1906.

- LAPRADELLE (A. de). — La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres et R. D. I. P., t. XI (1904).
— La question chinoise, R. D. I. P., t. VIII (1901).
- LAWRENCE (I.-J.). — Principles of international law, 1895.
— War and neutrality in the Far-East, 2^e édition, 1904.
- LE COUR GRANDMAISON. — Etude sur Tsouchima, Revue maritime, 1908.
- LE FUR. — La guerre hispano-américaine et le droit des gens, R. D. I. P., t. VI (1899).
- LÉMONON. — L'augmentation de la flotte allemande. Questions diplomatiques et coloniales, 1908.
- LEROY-BEAULIEU (Pierre). — Les Etats-Unis puissance coloniale, Revue des Deux-Mondes, 1902.
— La production minière aux Etats-Unis en 1907, Economiste français (1908).
- LIZT (von). — Das Völkerrecht, Berlin 1906.
- LORIMER. — Principes de droit international, Edition française, Nys, Bruxelles, 1885.
- LOZÉ (Ed.). — Les charbons britanniques et leur épuisement, 1901, 2 vol.
- NAGAOKA. — La guerre russo-japonaise au point de vue du Droit international, R. D. I. P., t. XII (1905).
- NYS. — Le charbon et les devoirs de la neutralité, J. D. I., 1904.
- MARTENS (G.-F. de). — Recueil des traités, 2^e édition, 8 vol.
- MASSÉ. — Le Droit commercial dans les rapports avec le Droit des gens, 1874.
- MOUNTAGNE-BERNARD. — Historical account of the english neutrality during the American War, 1870.
- Mozo (amiral). — Tratado elemental de Derecho de Gentes y marítimo internacional, Madrid, 1898.
- ORTOLAN. — Règles internationales et diplomatie de la mer, 1864.
- Papers relating to the treaty of Washington, Geneva Arbitration, t. I et IV.
- PERELS. — Manuel de Droit maritime.
- PHILLIMORE. — Commentaries upon international law, 1879.
- PILLET. — Les lois actuelles de la guerre, édition 1901.
— Les droits fondamentaux des Etats et la solution des conflits qu'ils font naître, R. D. I. P., t. V (1898).
- PISTOYE et DUVERDY. — Traité des prises maritimes, 2 vol.
- POLITIS. — Chronique des faits internationaux. Admission des bâtiments de guerre étrangers dans les eaux et ports du royaume (belge), R. D. I. P., t. VIII (1901).
- Plaidoyer des Etats-Unis présenté au tribunal d'arbitrage de Genève, le 15 juin 1872* (Paris, Dubuisson).
- POUVOURVILLE (DE). — Les fictions internationales en Extrême-Orient, R. D. I. P., t. VI (1899).

- RANDOLF. — La résolution jointe du Congrès sur les relations entre les Etats-Unis et Cuba, R. D. I. P., 1901.
- RENAULT (Louis). — Cours de Doctorat professé à la Faculté de droit de Paris, année 1905-1906.
- Les deux Conférences de la Paix, Paris, 1908.
 - Rapports à la Troisième Commission et à la Conférence de la Haye, en 1907.
 - Rapport général présenté à la Conférence navale de Londres au nom du Comité de rédaction (1909).
- REUMAUX. — Conférence à la Société des Ingénieurs civils.
- SAINT-VICTOR DE SAINT-BLANCARD (Baron de). — L'effort naval allemand, Correspondant, 1908.
- SELOSSE. — Le charbon contrebande de guerre, J. D. I., 1898.
- SEMNES. — Serice afloat.
- SILVESTRE. — La France à Kouan-Tché-Ouan, Annales des Sciences, politiques, 1902.
- TAKAHASCHI. — De la fourniture du charbon de terre aux navires de guerre d'un des belligérants, dans la mer territoriale d'un Etat neutre, Rev. dr. int. (Japon), 1904, n° 2.
- TASSART. — L'exploitation du pétrole, Paris, 1908.
- TESTA. — Le droit public international.
- THONIER. — De la notion de contrebande de guerre, thèse, Bordeaux, 1904.
- TOROCEANU. — Les gisements pétrolifères de la Roumanie, Bucarest, 1905.
- VATTEL. — Le droit des gens (Nouvelle édition, par Pradier-Fodéré, Paris 1863, 3 vol.)
- VIALATTE. — Les Etats-Unis et Cuba libre, Annales des Sciences politiques, 1901.
- La vie politique des Etats-Unis, Annales des Sciences politiques, 1902.
- WAHL (Rudolf). — Die Kohlenstation Staats und Volkerrechtlich betrachtet mit Rucksicht auf dem artikel 3 der deutsch-Spanischen vertrages betr. die Zession der Karolinen, Greifswald, 1906.
- WESTLAKE. — International law.
- WHEATON. — Eléments du droit international.
- WIEGNER (M.). — Die Kriegs-Konterbande, 1904.
- WOOSLEY. — Introduction to the study of international law.
- XXX (Lieutenant). — La guerre russo-japonaise et le matériel russe, Revue de Paris, 1905.

Périodiques

Annales des Sciences Politiques, années 1901 et 1903.

— du Commerce Extérieur (Ministère du Commerce), années 1906 et 1907.

Annuaire de l'Institut de Droit international.

Archives diplomatiques, années 1899 et 1904.

Blues-Books du Home Office.

Bulletin des Mines.

Correspondant (Le), année 1908.

Economiste français, années 1907-1908.

Génie Civil, années 1906-1908.

Journaux officiels du Gouvernement français.

Echo de Paris, année 1908.

Le Journal, années 1907-1909.

Le Temps, années 1904 et 1905.

The Times, années 1904 et 1905.

J. D. I., Journal de Droit international privé (Clunet).

Ligue maritime française, année 1907.

Marine française, année 1908.

Ministère des affaires étrangères, Documents diplomatiques [Livres jaunes].

Navigazette, années 1906-1908.

Questions diplomatiques et coloniales, années 1899 et 1908.

Pétrole, Mines et Industrie, Bucarest, 1907.

R. D. I., Revue de Droit international et de législation comparée, Bruxelles.

R. D. I. P., Revue générale de Droit international public.

Revue des Deux-Mondes, années 1902 et 1904.

Revue de Paris, années 1904 et 1905.

Revue du Pétrole, Bucarest, année 1908.

Revue Maritime, années 1901, 1907 et 1908.

Statistique du Comité des Houillères de France, année 1907.

— de l'Industrie minière (Ministère des Travaux publics), année 1907.

Statistique annuelle de Géographie comparée, années 1906-1908.

Vierteljahreschrift für Statistik des Deutsches Reiches, année 1907.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
PRÉFACE	1

INTRODUCTION

Notions générales sur le ravitaillement en combustible des marines militaires envisagé au point de vue technique et économique.

SECTION I. — La consommation de houille à bord des navires de guerre	7
SECTION II. — Les difficultés techniques et matérielles du réapprovisionnement en combustible	27
SECTION III. — La répartition des richesses minérales combustibles entre les différents pays	51

CHAPITRE PREMIER

Les concessions de dépôts de combustibles et les concessions de stations navales.

SECTION I. — La pratique internationale des concessions charbonnières et navales.	75
SECTION II. — Etude critique de ces sortes de concessions envisagées en elles-mêmes.	108

CHAPITRE II

Le ravitaillement en combustible des belligérants dans les eaux neutres.

SECTION I. — L'aide par marchandises rattachée à la conception et à l'évolution du droit d'asile maritime	137
SECTION II. — Le ravitaillement en combustible au cours des der-	

nières guerres. Les faits, Les doctrines, Les conflits internationaux	172
SECTION III. — Les systèmes envisagés au point de vue de leur valeur intrinsèque	222

CHAPITRE III

Le combustible contrebande de guerre.

SECTION I. — Notions théoriques sur la contrebande de guerre.	272
SECTION II. — La doctrine	283
SECTION III. — Le droit conventionnel	297
SECTION IV. — La législation positive	304
SECTION V. — La pratique internationale.	307
SECTION VI. — L'Institut de droit international.	322

CHAPITRE IV

La question du combustible devant la Deuxième Conférence de la Paix.

SECTION I. — Le ravitaillement en combustible dans les ports et rades neutres	340
SECTION II. — Le combustible contrebande de guerre.	376
ANNEXE. — <i>La Déclaration de Londres du 26 février 1909, relative au droit de la guerre maritime. Chapitre II sur la contrebande de guerre</i>	395
BIBLIOGRAPHIE	403

